



北京明树数据科技有限公司
龙元明城投资管理（上海）有限公司

民营企业参与PPP项目 “双降”原因探析及政策建议

Analysis and Policy Suggestions
for Private Enterprises Participation in PPP Projects

本报告所有数据由明树数据独家提供

本报告编者

撰写人：
章贵栋 肖光睿

参与人员：
梁 雪 张 璐 陈 璐

主审人：

王守清（清华大学PPP研究中心 首席专家）
杨永恒（清华大学PPP研究中心 副主任）
邓 冰（北京大学PPP研究中心 副主任兼秘书长）
孟 春（国务院发展研究中心 巡视员）
诸大建（同济大学可持续发展与管理研究所 所长）
曹富国（中央财经大学PPP治理研究院 院长）
袁竞峰（东南大学PPP国际研究中心 常务副主任）

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。

肖光睿 明树数据总经理，财政部和发改委PPP专家库专家成员，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。

目录（Contents）

摘 要

1 数据基本描述.....1

2 2014年以来PPP市场的整体概况.....1

3 社会资本的构成及其变动趋势

3.1 社会资本的构成.....2

3.2 市场份额及其变动趋势3

4 民营企业参与的PPP市场的特征分析

4.1 PPP领域中民营企业的基本情况.....7

4.2 民营企业的市场份额.....11

4.3 民营企业中标项目的基本特征.....30

5 民营企业参与PPP项目面临的挑战

5.1 民营企业的参与意愿走低38

5.2 当前PPP项目的合作模式和采购模式限制了民营企业的参与机会.....41

5.3 金融支持政策难以落实.....42

5.4 市场竞争加剧影响民营企业的市场份额.....44

6 政策建议

6.1 提振民营企业参与PPP项目的信心.....50

6.2 提升民营企业参与PPP项目的机会.....52

6.3 改善民营企业参与PPP项目的融资环境.....53

摘要

自 2014 年以来，中国在 PPP 领域的大规模实践催生出一个数万亿级别的 PPP 交易市场。与国外的经验不同，具备中国特色的“社会资本”取代了传统意义上的“私营资本 (Private)”，成为 PPP 市场供给端的主体。社会资本中，央企、地方国企代表公有制经济体和以民营企业、外资企业为代表的非公有制经济体展开竞争，大量国有企业的参与使得 PPP 市场的“竞争中立”成为一个无法回避的话题。

龙元明城 PPP 研究中心和明树数据跟踪统计了 2014 年以来民营企业参与中国 PPP 市场的数据，我们发现，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，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^[1]。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最高达到 36.20%，而截至 2017 年 7 月份这一指标已下降到 25.00%，成交个数占比最高达到 55.80%，目前则也下降到了 47.90%。若进一步考虑民营企业以联合体身份参与的项目，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 47.80% 下降到了 37.20%，个数占比从 60.50% 下降到了 56.22%。

针对上述现象，本报告以市场交易数据为基础，从民营企业参与意愿、竞争程度等方面分析了民营企业市场份额持续降低的原因，进而讨论目前民营企业参与 PPP 市场存在的一些问题，并提出了相应的政策建议。主要研究结果如下：

● 民营企业类社会资本的基本特征

明树数据从注册区域、上市与否、行业背景三个角度对参与 PPP 项目的民营企业的基本情况进行了统计和分析。2014 年至今，共有 1191 个民营企业参与了国内的 PPP 项目，共获得了 1898 个、累计规模约 14815.50 亿元的 PPP 项目。我们发现，大部分民营企业来自于华东地区中的山东省、浙江省和江苏省，以及华北地区中的北京市等。上述区域也是传统民营经济发展较为活跃的地区，来自上述地区的 404 家民营企业在全国范围内共中标了 746 个、累计 5526.4 亿元的 PPP 项目。民营企业中，非上市企业占据了绝大多数的份额，占比达到了 94.00%，但上市企业整体呈现出更强的项目获取能力，70 家上市民营企业共斩获了 5689.40 亿元的 PPP 项目，占比达到 38%。从行业背景看，建筑承包商背景的民营企业是主力军，获得了 5965.00 亿元的项目总额，占比达到 40.00%，与市场整体发展状况较为一致。

● 民营企业 PPP 市场份额的区域变动趋势

报告进一步按照区域划分对全国 31 个省、自治区、直辖市范围内的民营企业 PPP 项目市场份额做了统计分析。我们发现大多数地区民营企业在中标项目个数和规模的占比自 2015 年 12 月份以来均有一定程度的下降，但也有部分地区民营企业逆势前行，进一步扩大了市场份额。从中标金额占比来看，2015 年 12 月份以来，天津、北京、安徽、广西、四川、江苏、广东、海南、黑龙江、河南、山东、陕西、河北、新疆、辽宁、江西、吉林、山西和青海下降超过 5%，内蒙古、重庆下降幅度在 5% 以内。而在民营企业市场

1.需要说明的是，2015 年 12 月份以前，PPP 市场的整体交易规模较小，累计成交规模约为 9000 亿，之后市场月度成交规模均超过 1000 亿，因此本报告以 2015 年 12 月份之后的市场成交状况作为分析重点。

份额有所提升的地区中，西藏和湖北上涨最多，分别上涨了 34%和 23%，浙江、宁夏、贵州、云南、甘肃和湖南上涨幅度超过了 5%，福建和上海上涨幅度在 5%以内。

● 民营企业 PPP 市场份额的行业变动趋势

报告按照行业属性将 PPP 项目分为了 19 个细分行业，统计发现大多数行业中民营企业在中标项目个数和规模的占比从 2015 年 12 月到 2017 年 7 月以来均有所下降。就落地项目规模来看，民营企业在除了在旅游、医疗卫生、能源、水利建设和林业领域的 PPP 项目落地项目规模占比中均有所增长外，其余行业均有一定的下降趋势。其中养老、市政工程、文化、保障性安居工程、科技、农业、体育和政府基础设施类 PPP 项目下降幅度超过 10%，生态建设和环境保护、教育、社会保障、交通运输、城镇综合开发和其他的项目下降幅度超过 5%。

● 民营企业中标 PPP 项目的基本特征

为了进一步分析民营企业在 PPP 市场的行为特征，报告从平均规模、区域、行业、项目层级、项目付费类型、期限、政府参股、项目执行效率与否等角度深入分析了民营企业所成交的 PPP 项目的基本特征。我们发现，由民营企业牵头或单独中标的项目大多为规模 5 亿以下和期限 15 年以上的项目，民营企业中标项目规模的平均值为 8.13 亿元，中位数仅为 2.88 亿元。民营企业中标项目的区域分布与市场总体趋势相似，主要集中在山东省、河北省和浙江省等地区。从成交规模来看，民营企业参与的项目类型占比较高的为城镇综合开发类、市政工程类与生态建设和环境保护类项目。而从成交规模占比来看，在旅游、能源、社会保障、养老以及医疗卫生等运营属性较强的行业领域中，民营企业体现了一定的优势。民营企业中标项目的回报机制主要是政府付费和可行性缺口补助，项目层级大多为区县级。在项目公司的参股情况中，民营企业中标的项目有政府参股的较多，而从执行效率来看，民营企业无论在项目公司设立数量占比和项目公司成立时间间隔上均呈现出更高的项目执行效率。从联合体参与情况来看，民营企业和国有企业更偏向于和相同所有制背景的企业进行合作，跨所有制的社会资本联合体也以国有企业牵头为主。

● 民营企业参与 PPP 项目存在的问题

报告进一步分析了当前民营企业参与 PPP 项目存在的一些问题，我们认为当前 PPP 项目的合作模式和采购模式的限制、金融支持政策难以落实以及市场竞争加剧是导致民营企业参与度逐渐下降的主要原因。具体而言：

民营企业市场份额下降的一个重要原因是当前 PPP 项目的合作模式和采购方式强调投资、建设、运营全生命周期服务能力的整合和投资能力考察先行，使得整体资信能力偏弱的民营企业在竞争的时候已经输在了起跑线上。根据明树数据对 753 个即有资格预审结果公示，又有中标结果公示的项目数据的分析，民营企业参与和通过 PPP 项目资格预审的数量占比呈现下降趋势。

进一步的，报告认为目前对民营企业参与 PPP 项目的金融支持政策并没有改善民营企业整体的融资条件，民营企业尤其是非上市民营企业在没有外部增信的条件下很难得到金融机构的青睐，大量金融资源实际上被中央企业、地方国有企业所获得，在融资渠道和融资成本上的劣势制约了民营企业持续参与 PPP 项

目的能力。根据中标的投资回报率和工程下浮率来分析社会资本的报价水平，民营企业的报价水平位于中央企业和地方国有企业之间，但是在融资成本显著高于上述二者的情况下，民营企业参与 PPP 项目的盈利空间弱于其竞争对手，长期以往显然会影响民营企业持续参与 PPP 项目的动力和信心。

此外，对国有企业的“隐性补贴”导致民营企业竞争优势下降。地方国有企业通过跨层级或跨区域投资大量参与 PPP 项目，作为竞争性行业的地方建筑类国企充当了向社会资本转型的急先锋。但根据明树数据的统计，自 2014 年以来至今，共有 136 家地方国有企业建筑承包商背景的社会资本获得了资本实力的增强，上级国资委或国有控股平台对这些社会资本累计增资达到 1015.56 亿元，这种“隐性补贴”实际上影响了整个市场竞争的公平性，进一步拉大了民营企业与其主要竞争对手的实力差距。

最后，风险的不合理转嫁也一定程度上影响了民营社会资本的参与信心。PPP 项目的一个挑战是社会资本需要负责项目全生命周期的运营维护，但在实践过程中地方政府存在过度转移风险的趋势。社会资本所承担的义务与其拥有的权利缺乏对等的谈判空间，尤其是在一些以可用性维护为主的项目上，社会资本对项目合理使用程度缺乏足够的监管权利和保障，却承担了可能因为过度使用或不当使用导致的维护成本和绩效考核指标，成为影响社会资本和金融机构信心的一个重要原因。

● 政策建议

基于上述分析，报告认为促进民营企业参与 PPP 项目的政策应着力于提振信心、提升机会和改善融资三个层面。

从提振民营企业参与 PPP 项目信心的角度，报告建议：

明确 PPP 模式长期发展的政策预期。PPP 项目合作周期通常在 10 年以上，参与 PPP 项目需要社会资本在资金、人员和资源等方面长期投入，社会资本尤其是民营企业需要相应制定和调整企业长期发展战略。相较于国有企业，民营企业抗风险能力相对较弱，参与 PPP 项目更加需要稳定、连贯和可预期的长期政策。国务院法制办牵头起草的《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）》的发布，标志着 PPP 立法的重大进展，强化了社会资本对国家推动 PPP 发展的预期。其中，明确要求对各种不同所有制社会资本参与 PPP 项目的不歧视条款，提振了民营企业参与 PPP 项目的信心。同时，建议在条例正式稿中，进一步强调对社会资本专业运营能力的要求和导向，推动民营企业相关能力的培育、发展和壮大，进而增强参与 PPP 项目的积极性。

建立公平公正的风险分配体系。PPP 项目的顺利实施同时也受制于很多超越项目之外的条件的约束，涉及到的法律法规、部门直接的协作也超越了单个项目的可控边界。目前的政策和指南强调了政府实施 PPP 项目的合规流程，强调绩效付费和非固化责任，但对于基于 PPP 项目共性特征的标准化合同条款和风险分配框架缺乏明确的实施指引，导致“平等合作”这一价值导向落实情况较差。实践中政府“甲方”和社会资本“乙方”的惯性思维仍然普遍存在，这种状态在日趋激烈的竞争下愈发明显，地方政府存在过度转移风险的趋势。关于政府义务留下的模糊空间成为对于社会资本而言“如鲠在喉”，成为影响社会资本和金融机构信心的一个重要原因。

完善 PPP 领域信息披露机制。信息披露是促进 PPP 市场透明程度提升和实施流程规范化的重要保障。

对于时间跨度长、回报中等偏低的基础设施和公共服务项目而言，信息不对称足以扼杀交易的动机。反映在市场行为上，体现为过往基础设施和公共服务项目投资以央企和国企为主，他们与地方政府之间的“亲密关系”使得他们掌握了民营企业不曾掌握的信息并具备了更多的谈判筹码，一定程度上导致了市场上民营企业的身影并不活跃。财金[2017]1号文构建了一个相对完善的PPP项目信息披露框架，但根据目前信息披露平台所公示的信息来看，及时性、完整度仍然有待提升。同时，地方政府层面PPP项目的跨部门合作不应该只把重点放在准备和采购环节，在执行阶段和信息披露上也应建立起相对流畅的协同工作机制，提升信息披露效率。最后，建议信息披露的范围应考虑保护社会资本的商业机密，比如社会资本的技术路线、融资模式和融资成本等要素，披露后可能会导致竞争对手的模仿并对其合理的商业利益带来损害，进而会影响其参与信心。

坚持PPP争议的多元纠纷解决机制。PPP争议的解决机制和救济途径，是影响民营企业参与PPP项目积极性的一个重要因素。PPP争议包括两大类，一类是在选择社会资本过程中，如因招投标程序，或特许经营权授予产生的争议，此类争议可能涉及到行政权的行使，如撤销或收回特许经营权；另一类是因PPP协议本身产生的问题。PPP争议解决途径需要根据具体争议的内容和法律关系来定，如果涉及行政权的行使，就用行政诉讼，若是私法性质的争议，就采用民事诉讼，并且不排除公正高效的仲裁救济途径。多元的PPP争议纠纷解决机制，有助于消除民营企业对行政诉讼的“畏惧感”，增强参与PPP项目的积极性。

从提升民营企业参与PPP项目机会的角度，报告建议：

避免不合理打包实施和采购PPP项目的行为。地方政府在制定项目合作范围和合作边界时，通过打包来提升项目实施规模虽然能节约实施成本和采购成本，但协同效应不明显的项目打包采购并无法提升项目整体的物有所值。这种趋势和强调投资、建设、运营一体化服务能力的采购偏好相结合，导致实施项目社会资本资格要求门槛的提升，长期以往会导致部分行业寡头的垄断性地位，损害规模较小的民营企业的参与机会和本地中小企业的生存环境。

杜绝PPP项目采购时的“隐性歧视”行为。当前PPP项目采购过程中，对于民营企业的“显性歧视”已经普遍得到消除，但“隐性歧视”仍然普遍存在。远高于项目实际需求的注册资本实力、资产规模要求、融资能力、业绩水平、人员配置水平要求等在采购文件的评审要求中依然频繁出现，令参与者“望而却步”。并且实施机构通常对社会资本的合理化建议不予采纳，影响了民营企业的参与信心和竞争机会。因此，我们建议应针对采购过程的一些硬性资格条件的设定形成一个较为明确的指导区间，地方政府不得通过远超项目实际需求的资格条件来限制中小型合格供应商的参与机会。

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。在目前主流的PPP项目采购过程中，地方政府往往会对联合体数量、联合体资质、联合体出资做出约定，限制了联合体内部优化权利义务分配的空间，甚至部分项目直接禁止联合体形式参与，使得大量具备专业领域服务能力但出资能力不强的民营社会资本和具备出资能力但缺乏专业服务能力的金融机构因为种种原因无法直接参与PPP项目，导致“大而全”的社会资本参与项目的机会要高于“小而专”的联合体。我们认为，PPP模式是政府和社会资本之间风险的“一次分配”，联合体之间的合作则是风险的“二次分配”，对风险“二次分配”的过多限制会导致合格供应商数量的下降，既不利于采购过程竞争氛围的营造，也背离了选择最优社会资本

的初衷，客观上抬升了项目的全生命周期成本。

严格限制对地方竞争性国企的隐性补贴。市场化经营的地方国有企业转型作为社会资本参与 PPP 项目值得鼓励，但在实践中，部分地方国有企业在注册地范围强大的影响力和上级控股单位的增资在一定程度上已经干扰了 PPP 市场竞争的公平性。根据明树数据的统计，近 70% 的地方国有企业其获得的 PPP 项目完全分布在其注册地所在省份，地方国有企业并没有实现“走出去”。报告建议对上述现象展开系统性的整理和调研，杜绝各式“隐性补贴”，构建一个公平的 PPP 市场竞争环境。

从改善民营企业参与 PPP 融资环境的角度，报告建议：

加强对 PPP 领域整体信贷总量的支持。在过去一段时间内，由于政府购买服务类项目的竞争，金融机构对 PPP 领域的支持远小于政府购买服务领域，导致 PPP 成交规模和融资交割金额的背离，整个 PPP 融资市场面临“僧多粥少”的局面。虽然今年以来政府购买服务逐渐被纠正，但金融系统对于 PPP 项目整体的信贷规模额度受制于金融市场的整体条件，在整体融资环境趋紧的情况下，今年以来社会资本已经明显感受到信贷规模和实际融资成本的抬升。PPP 项目作为关系国计民生的项目，交付时点要求强，盈利性偏弱，信贷规模的控制既影响了项目进度，实际融资成本抬升而基准利率不变单方面造成了社会资本融资成本的增加。在趋紧的金融环境下，民营企业所能享受到的融资资源又被进一步的压缩，边际融资条件恶化的程度超过了中央企业和地方国有企业，一定程度上也影响了民营社会资本参与 PPP 项目的积极性。因此，建议监管部门加强对 PPP 领域信贷总量的支持，维持良好的行业融资环境。

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。中国 PPP 市场上缺乏长期股权投资机构的问题已经由来已久，而在国外长期投资机构是基础设施和公共服务领域项目投资权益性资本的重要来源之一。在缺乏长期股权投资机构的背景下，目前的 PPP 项目合作模式倒逼社会资本转型为长期投资者，对社会资本原有发展路径和业务模式带来巨大挑战，也进一步导致缺乏足够资本实力和持续融资能力的社会资本逐渐被排除出市场。缺乏长期股权投资者的原因一方面是政府习惯于和实力雄厚的建筑承包商直接合作，另一方面则是《PPP 合同》中对财务投资人合法权益缺乏足够的重视和保障，大量《PPP 合同》对融资机构的介入权和追索权表述模糊或缺乏表述，使得融资机构只能将风险转嫁到社会资本身上，倒逼金融资源整体往抗风险能力强的大型社会资本集聚，进一步导致民营企业能够享受的金融支持政策难以落实到位。培育专业型的长期股权投资机构需要同时完善对其权益的保护机制，鼓励它们以联合体形式参与 PPP 项目，既能丰富我国 PPP 领域权益性资本的来源，也能改善中小企业的出资压力。

建立融资支持和风险保障等外部增信机制，推动项目融资模式的运用。金融机构对于企业的风险判断和定价有着成熟的体系方法，在既有的框架下，要求民营企业整体在没有外部支持的情况下获得比中央企业和地方国有企业更有利的融资条件并不符合市场规律。建议通过融资支持基金和引入保险机构等手段降低金融机构参与项目的风险，减轻民营企业因参与 PPP 项目而额外增加的增信责任，从而达到改善其参与 PPP 项目面临的融资困局。具体而言，融资支持基金一方面应积极发挥专业优势，促进 PPP 项目的信息传递，帮助潜在的金融机构了解项目信息，降低融资交割过程中的信息不对称，促成项目融资在更普遍范围内的应用，改善目前广泛存在的金融机构“挑项目”、“挑社会资本”的现象；另一方面，应重点加强对中小型社会资本和相对落后地区实施机构的支持，通过建立区域性的 PPP 支持基金等方式，充分发挥属地

化的优势承接上级引导基金的资源，实现对贫困地区和民营企业的“雪中送炭”，真正落实融资支持基金的引导目的。

加快 PPP 二级市场的培育。PPP 领域的二级市场是 PPP 领域多层次资本市场的重要组成部分，鼓励风险偏好不同的投资人和专业服务机构通过二级市场进入 PPP 领域，是实现 PPP 项目再融资和风险分配的重要途径，也是发起投资人获得持续投资能力的重要渠道。PPP 二级市场的形成也有助于改善目前市场上财务投资人偏好名股实债的现象，为长期股权投资人参与 PPP 项目提供一个途径。其次，从提升行业效率、优化资源配置的角度，PPP 二级市场的形成也会促进我国公共服务外包行业发展，目前大量承包商或投资机构承接 PPP 项目实际上在提供运营维护上并不具备效率和成本优势，一些属地化、专业化并具备规模效应的运营机构则可以较好地弥补这一空白，在项目的不同阶段发挥各自的优势，从而实现项目整体服务质量的提升和规模效应。我们建议实施机构应该转变观念，在《PPP 合同》中对社会资本合理的二级市场交易权利应充分尊重和保障，实施机构自身的利益则通过再融资条款来实现项目风险再次分配带来的价值提升。

1 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持的中国 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	3986 个
社会资本个数（牵头人）	1953 个
时间范围	2014 年 1 月至 2017 年 7 月
数据来源	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

2 2014 年以来 PPP 市场的整体概况

2014 年至 2017 年 7 月，全国 PPP 项目累计成交 3986 个，成交金额达到 5.98 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 11 月项目成交额超过 5000 亿元。2015 年 9 月至 2017 年 7 月，PPP 项目月均成交额已经达到 2434.76 亿元。具体如下图所示：

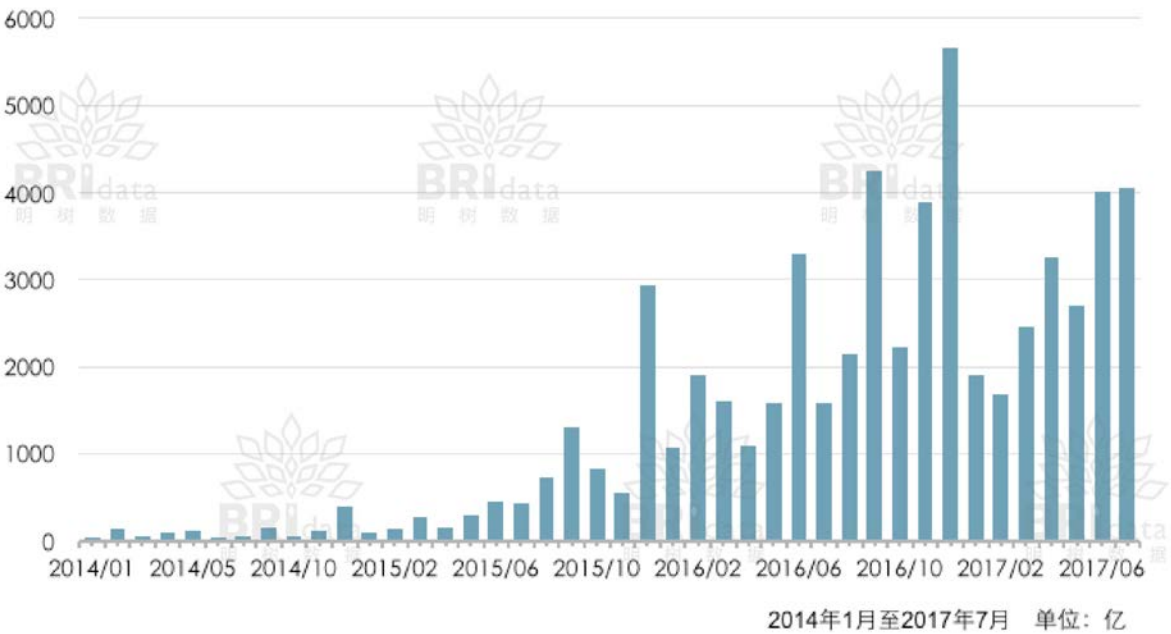


图 1：PPP 项目月度成交情况

3 社会资本的构成及其变动趋势

3.1 社会资本的构成

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中央企业（包括中央企业下属公司，下文中“中央企业”均包括中央企业下属公司在内）、地方国有企业、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 7 月，中央企业累计中标 PPP 项目 1135 个，总投资规模 3.12 万亿；民营企业累计中标 PPP 项目 1898 个，总投资规模 1.48 万亿；地方国有企业累计中标 PPP 项目 929 个，总投资规模 1.33 万亿；有限合伙企业和外企累计中标 PPP 项目个数分别为 14 个、10 个，总投资规模分别为 323.86 亿元、121.45 亿元。

截至 2017 年 7 月，中央企业和地方国有企业中标 PPP 项目合计总投资规模达 4.45 万亿，占已成交 PPP 项目总投资规模的 74.48%，个数占比达到 53.28%，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^[2]。

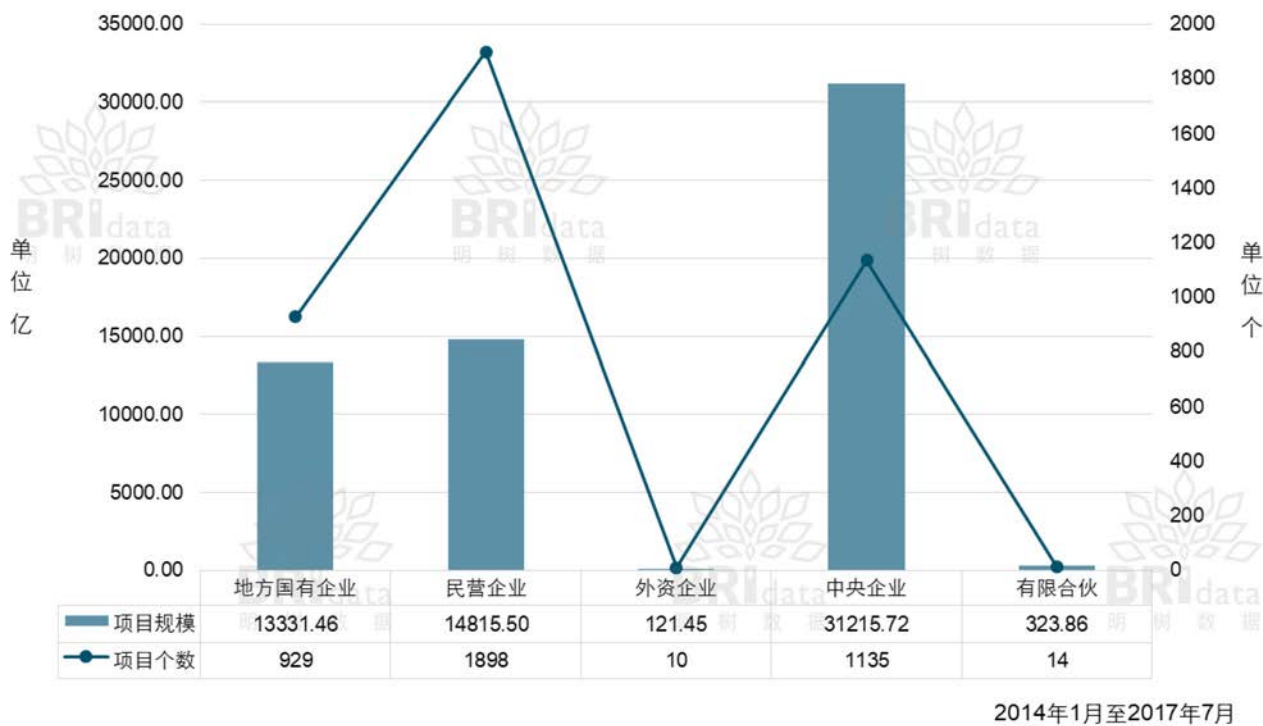


图 2：不同所有制社会资本的市场份额

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，

2. 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。

重点研究了中央企业、地方国有企业和民营企业的市场份额情况。整体来看，民营企业的市场份额经历了“先高后低”的走势。

2014 年是中国新一轮 PPP 实践的起始年，中央企业最先进入这一市场，地方国有企业紧随其后，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 项目主要由中央企业和地方国有企业摘得，中央企业占 45.14%，地方国有企业占 37.68%，民营企业中占 17.18%。但从成交个数上看，民营企业的参与度一度领先。民营企业中标 PPP 项目个数占当年落地 PPP 项目个数的 36.59%，中央企业、地方国有企业在中标项目个数上旗鼓相当，各自占落地 PPP 项目总数的 31.71%。

2015 年则是民营企业市场份额快速扩张的一年。截至 2015 年 12 月，民营企业中标 PPP 项目总投资规模占已落地 PPP 项目总投资规模上升到了 35.5%，中央企业占 46.15%，地方国有企业占 18.35%，民营企业中标项目个数占已落地项目总数的 55.75%，达到了报告覆盖期限内的最高峰，而中央企业、地方国有企业分别占已落地项目总数的 25.13%、19.12%。

2016 年至 2017 年 7 月，民营企业的扩张趋势呈现出反转趋势。截至 2017 年 7 月，民营企业中标 PPP 项目总投资规模占已落地 PPP 项目总投资规模下滑到了 24.77%，中央企业的规模份额上升到了 52.19%，地方国有企业的规模份额上升到了 22.29%；民营企业中标 PPP 项目个数占已落地 PPP 项目总数的比例下滑到了 47.62%，中央企业的个数份额则上升到了 28.47%，地方国有企业的份额上升到了 23.31%。

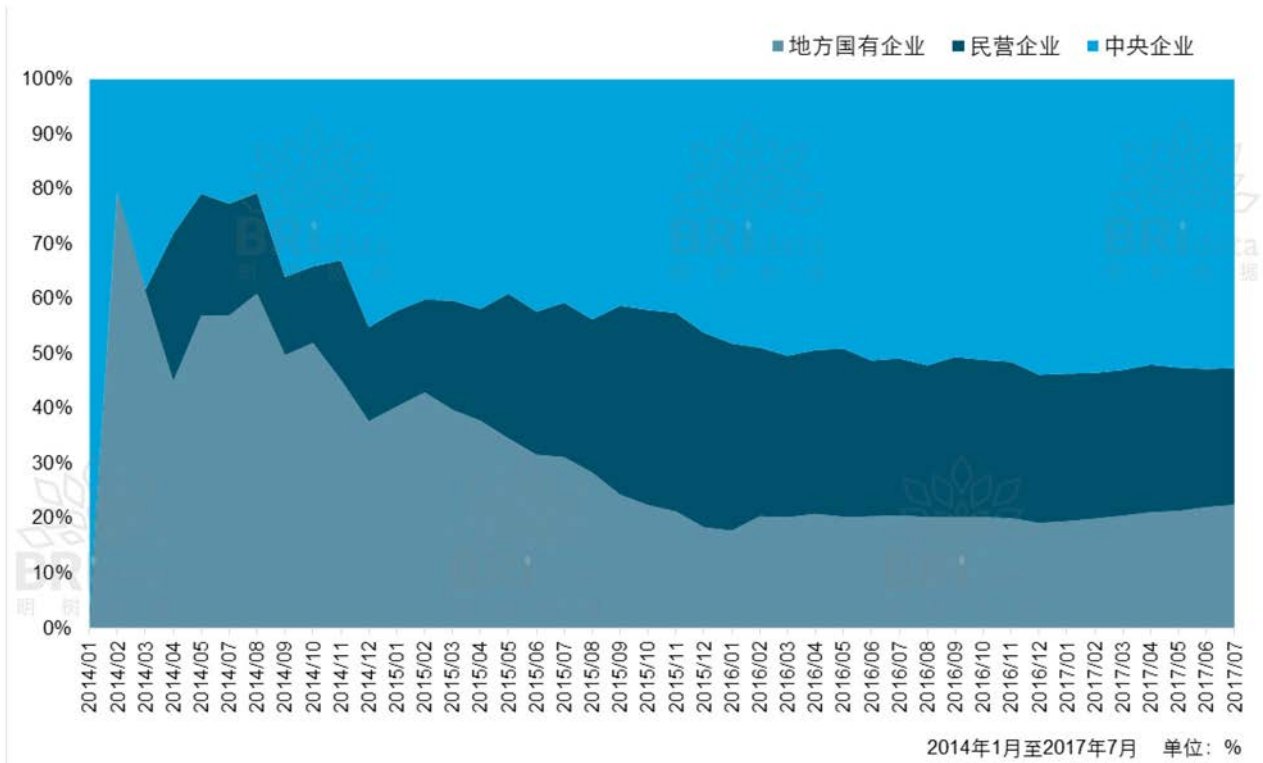


图 3：全国不同所有制企业中标项目金额占比情况

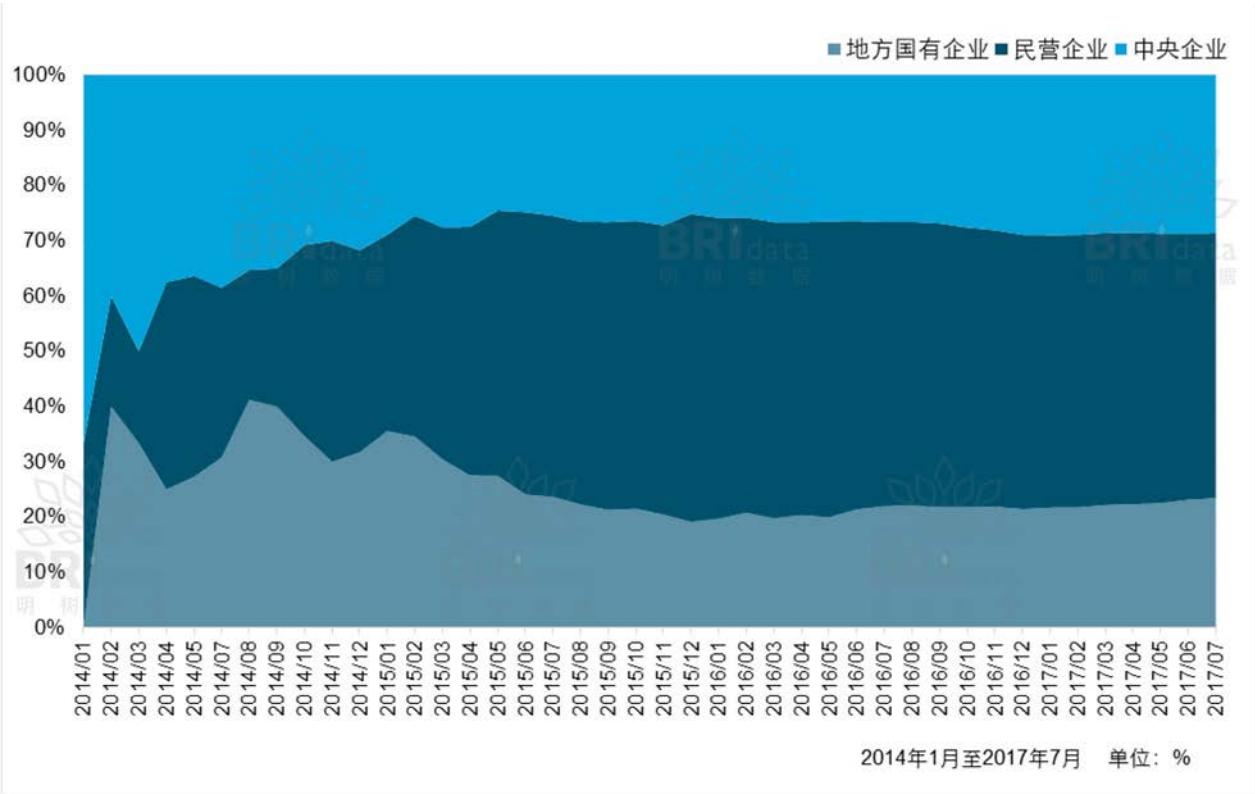


图 4：全国不同所有制企业中标项目个数占比情况

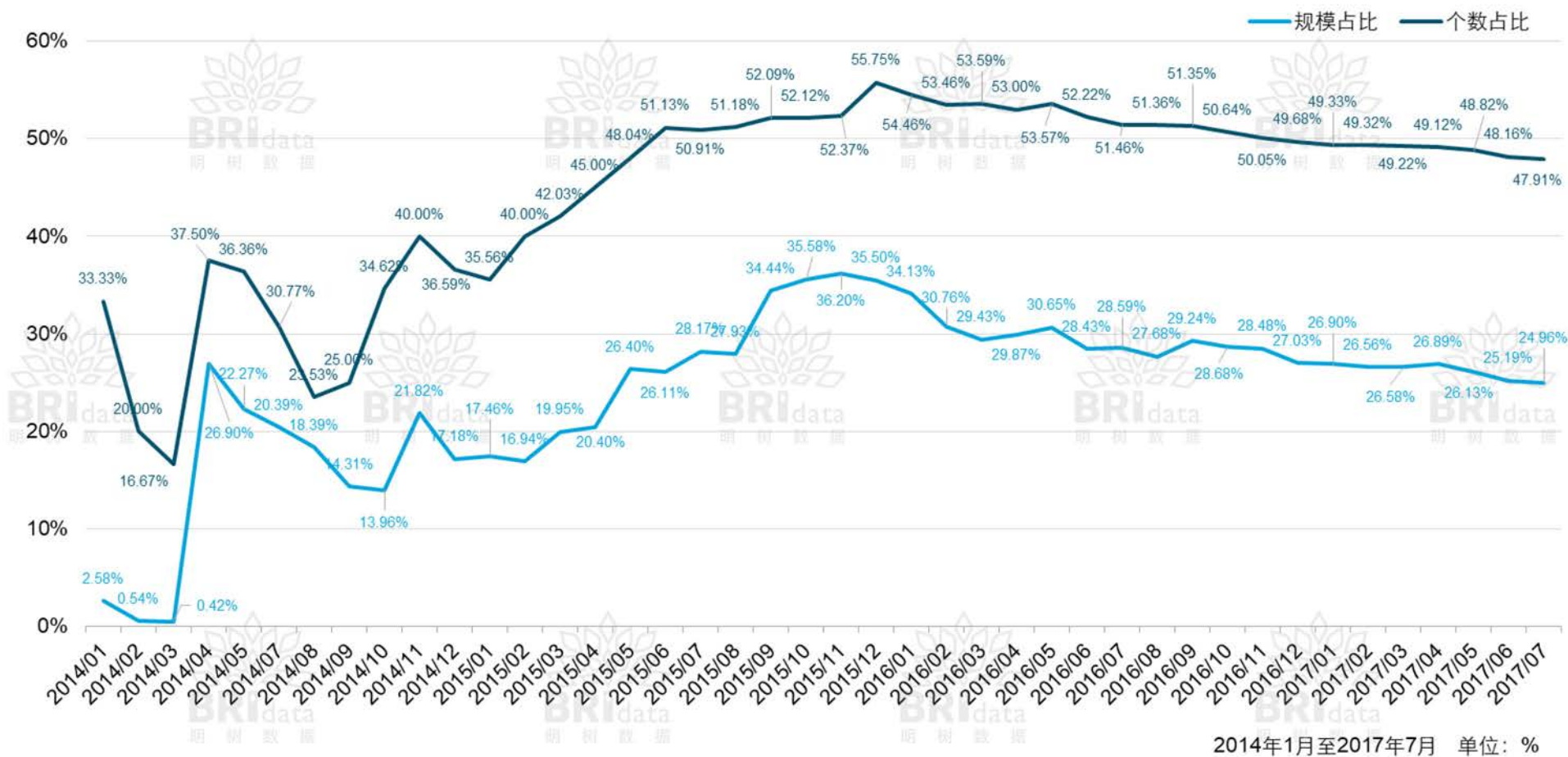


图5：民营企业落地项目累计占比情况

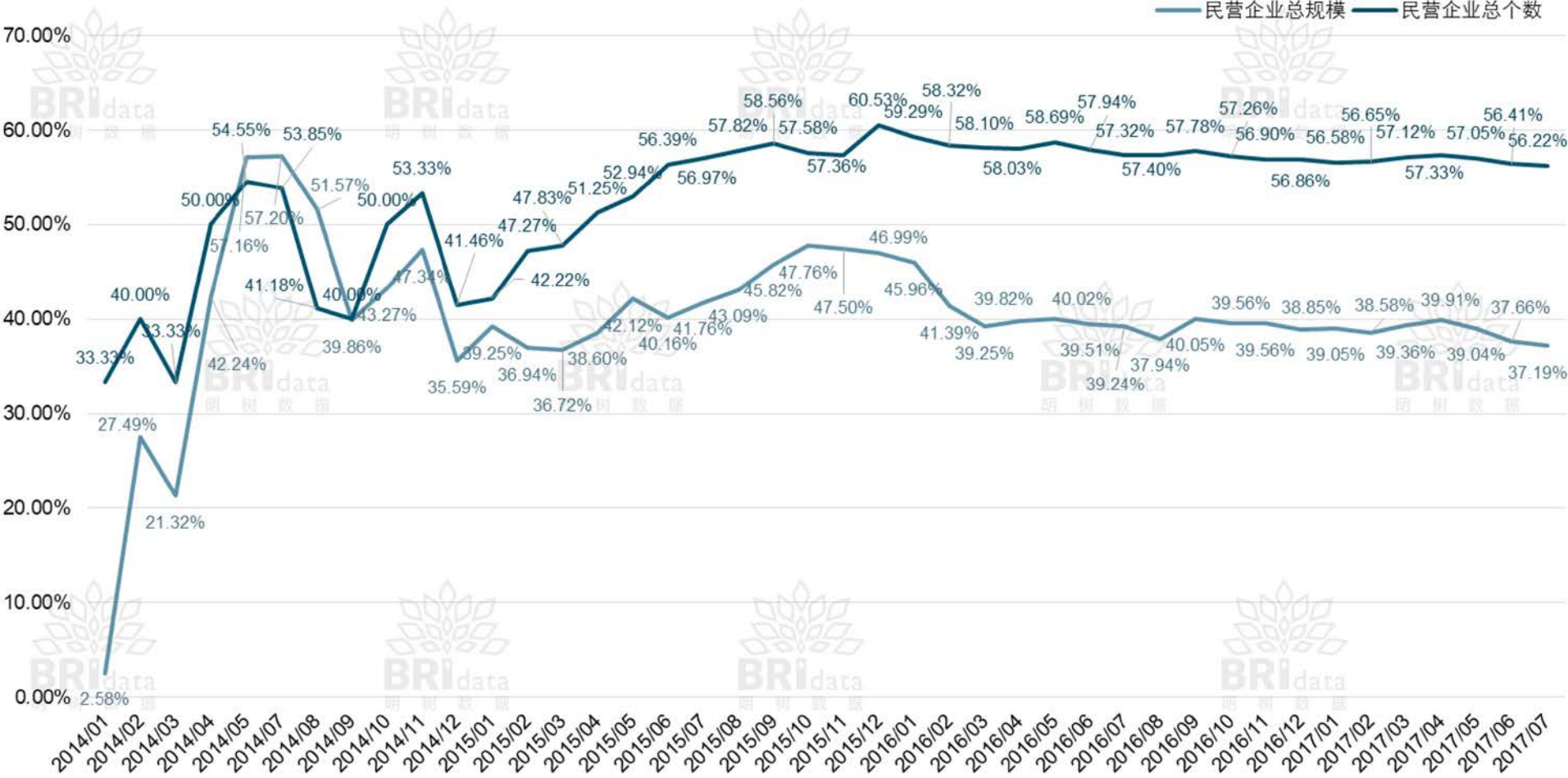


图 6：包括以联合体形式参与的民营企业市场份额统计

4 民营企业参与的 PPP 市场的特征分析

4.1 PPP 领域中民营企业的基本情况

(1) 民营企业注册区域分布

在所有已经落地项目的中标牵头人中，民营企业共有 1191 家，民营企业作为联合体牵头人中标落地的项目总规模为 14815.5 亿，总个数为 1898 个，其注册地分布较广，除西藏自治区外，这些民营企业注册地涵盖了全国 30 个省市自治市，注册地位于华东地区的民营企业数量最多，其中来自山东省的企业共有 148 家，是民营企业来源最多的省份。同属于华东地区的江苏省、浙江省以及华南地区的广东省的民营企业社会资本也较多，均有近 100 家社会资本参与了 PPP 项目，民营企业具体分布区域情况如图 7 所示：

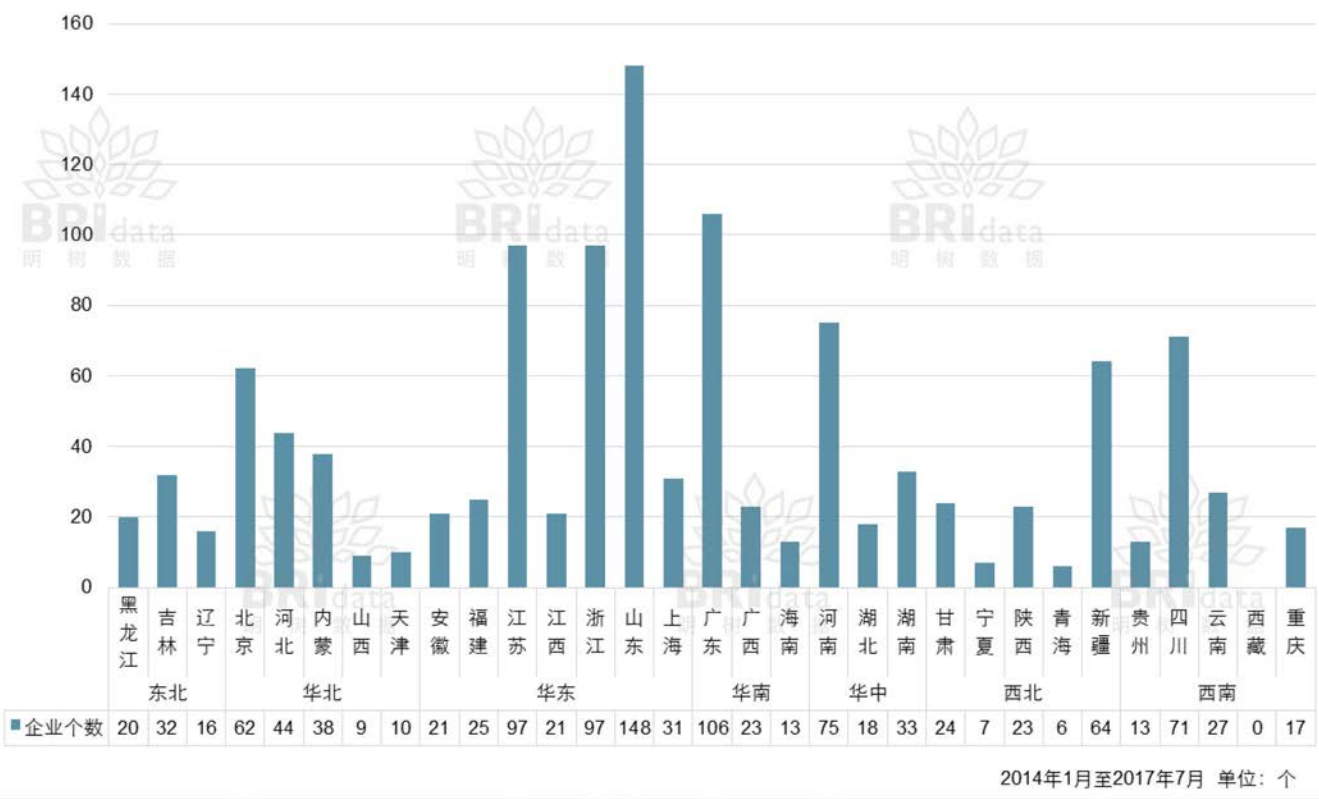


图 7：各区域分布民营企业个数情况

报告进一步统计了来自不同地区民营企业在全国范围内中标 PPP 项目总规模以及总个数的情况，可以看出，来自河北省的民营企业在全国 PPP 市场共斩获了累计 73 个 PPP 项目，项目规模达到了 3006 亿。而注册地为北京的民营企业在全国范围内中标的项目个数最多，共有 214 个。而来自浙江、山东、广东、江苏的民营企业则成为社会资本紧随其后。

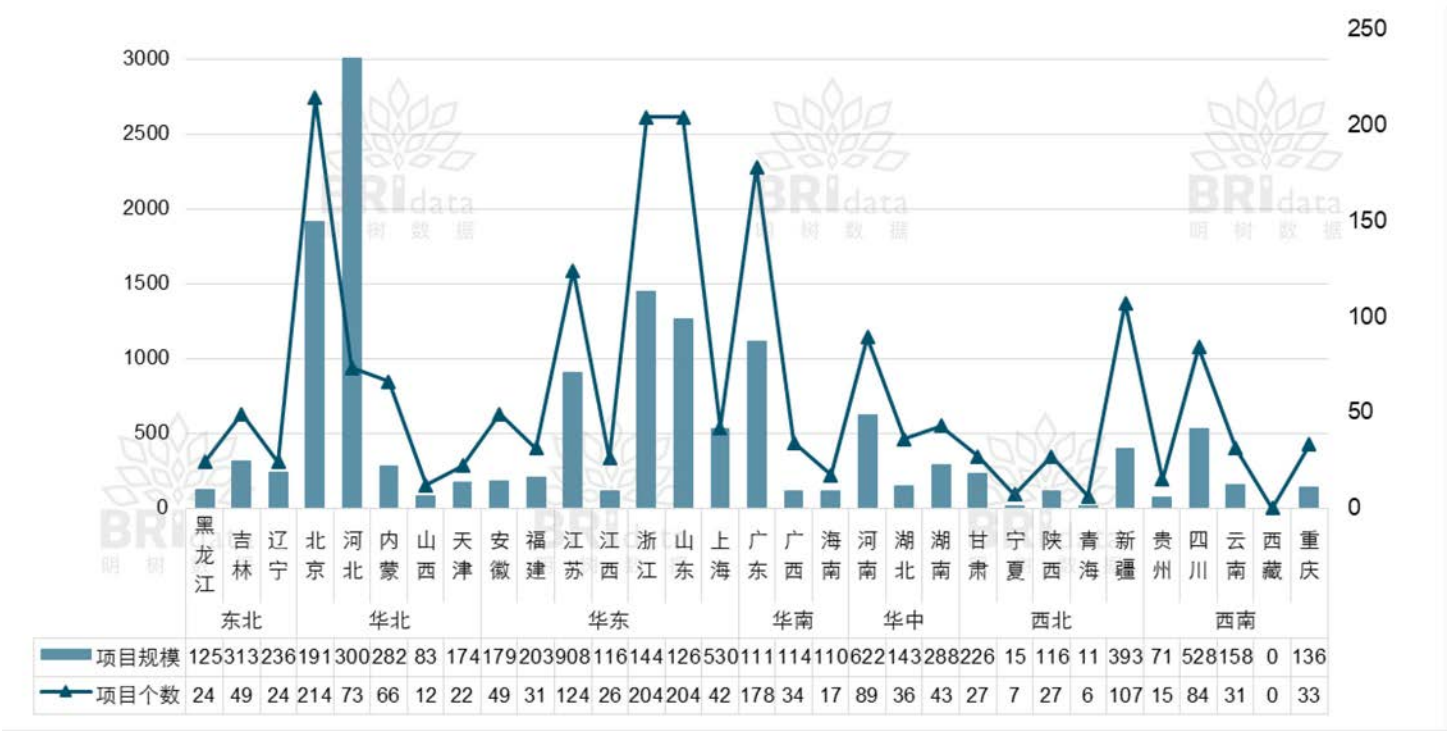


图 8：不同注册地各区域分布民营企业中标情况

(2) 上市与否

进一步将社会资本分为上市企业 and 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。1191 家参与统计的民营企业中，非上市的企业占比达到了 94%。而上市企业主要为主板上市，有两家民营企业为 H 股上市企业，具体如图 9 所示：

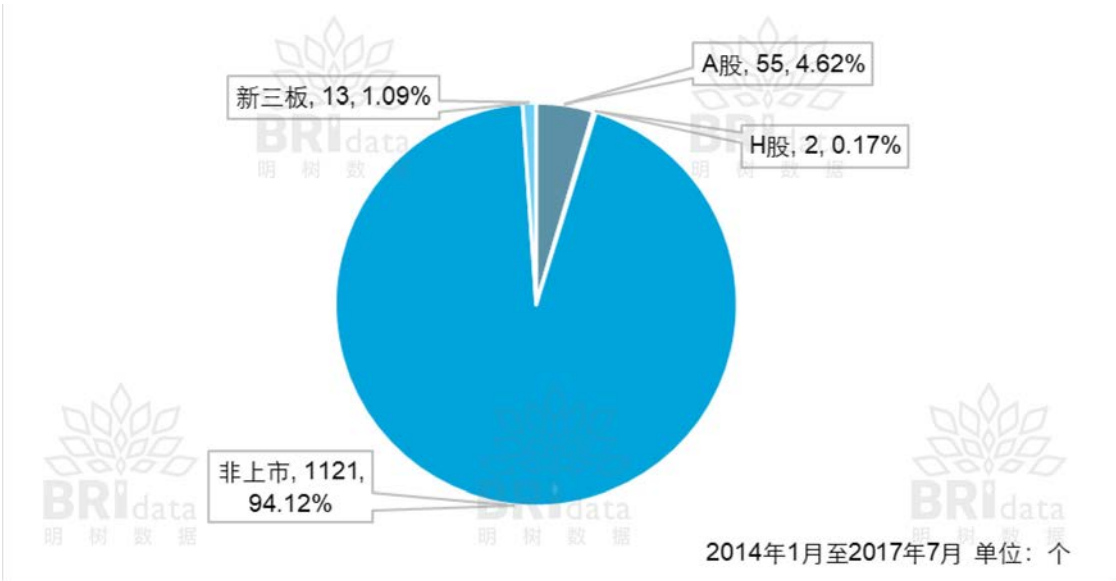


图 9：上市与否民营企业个数情况

上市民营企业与非上市民营企业在全国中标落地的 PPP 项目总规模和总个数如图 10 所示，其中非上市民营企业中标项目总规模和总个数均占比领先于上市民营企业。然而从竞争力的角度来看，参与 PPP 项目的 A 股上市民营企业个数虽然不多，其作为联合体牵头方中标落地的 PPP 项目规模较高，占民营企业落地项目总规模的 38%。非上市的小型民营企业虽然在参与 PPP 项目上热情较上市企业大，但其中标的 PPP 项目规模较小，平均仅 8 亿左右。

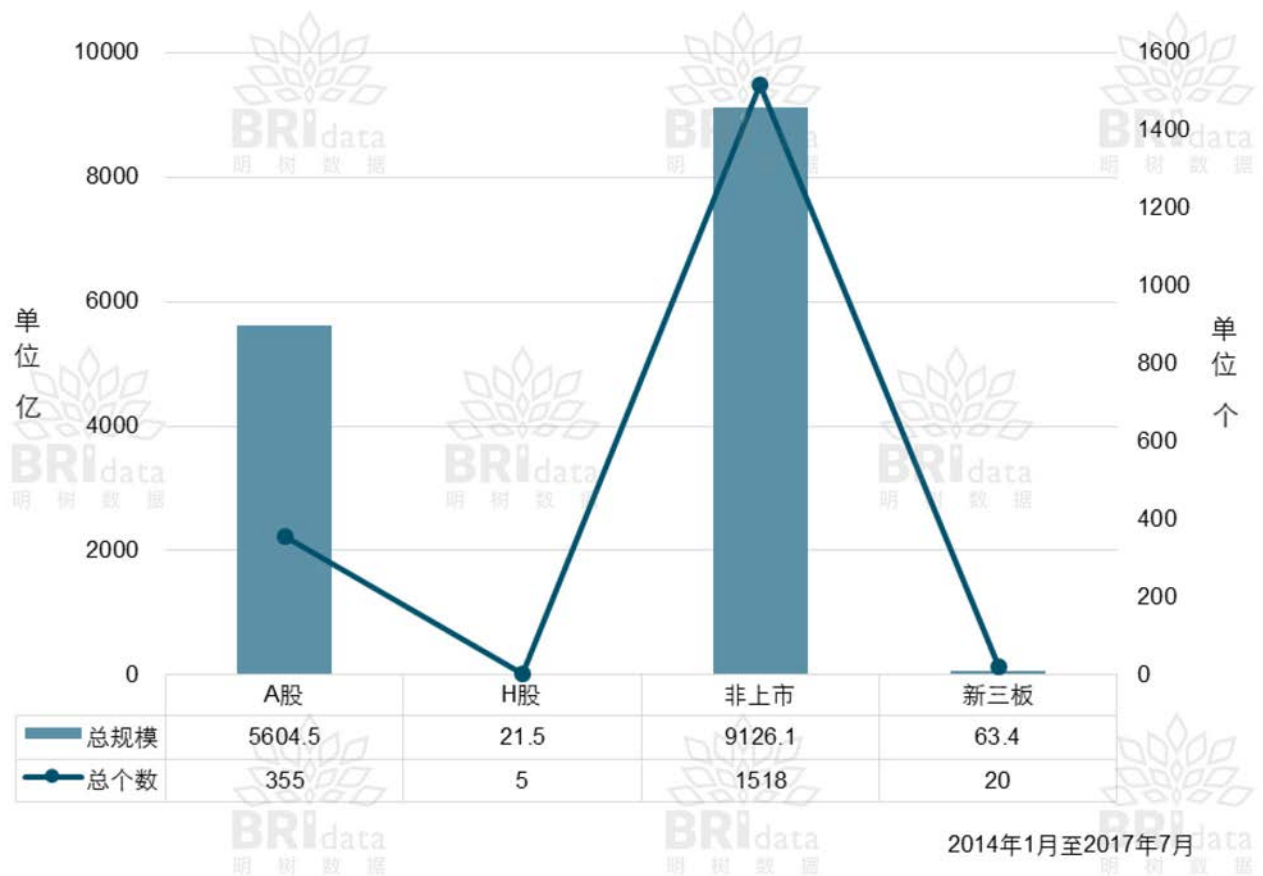


图 10：上市与否民营企业中标情况

(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^[3]。从行业背景来看，民营企业中属于建筑承包商类型的企业个数最多，共有 496 家，占有所有类型民营企业的 42%，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。具体如图 11 所示：

3.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）、全国工商信息系统、企业网站等信息来源综合判断。

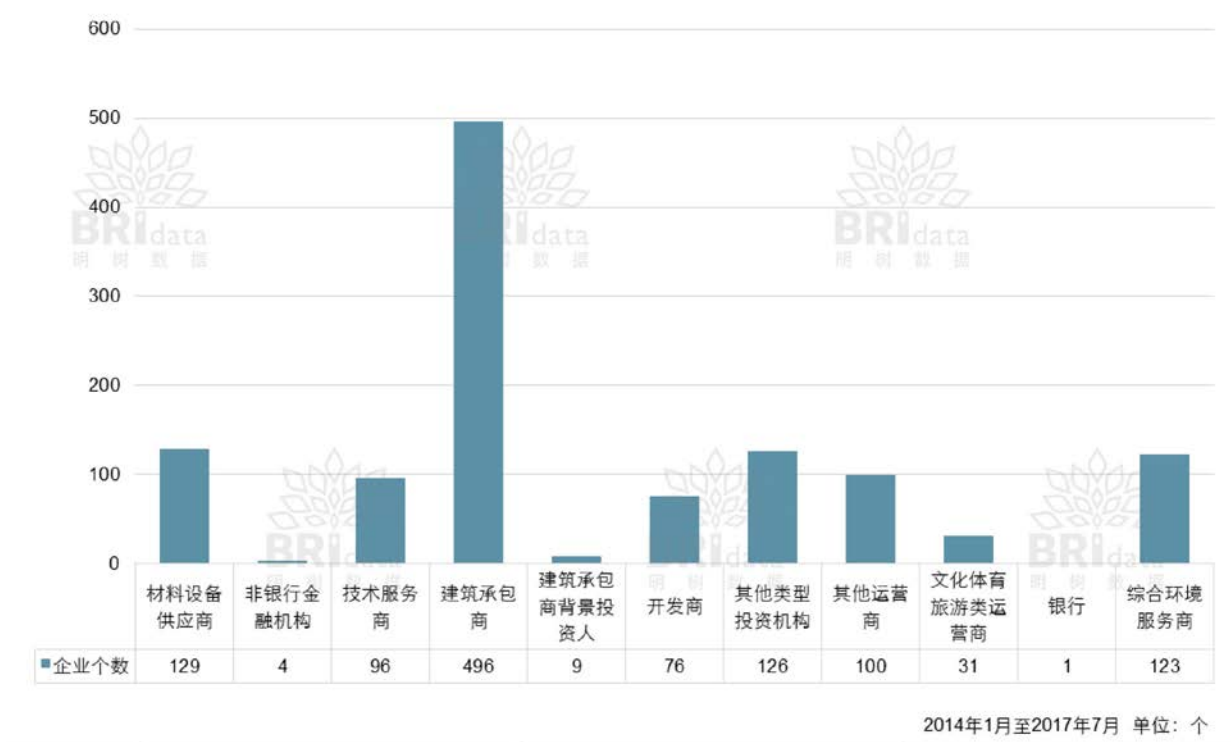


图 11：不同行业背景民营企业个数情况

从不同企业类型中标 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，也是民营企业中标项目最多的企业类型，中标 PPP 项目总规模为 5965 亿，总个数为 875 个，分别占比 40%和 46%；落地项目总规模排名第二的为开发商类型的企业，总中标 100 个项目，规模达到了 3167 亿；各类运营商中综合环境服务商^[4]落地项目总规模较大，共有 319 个项目，总规模为 1200 亿，其余类型企业中标项目具体情况如下一页图 12 所示。

4.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。

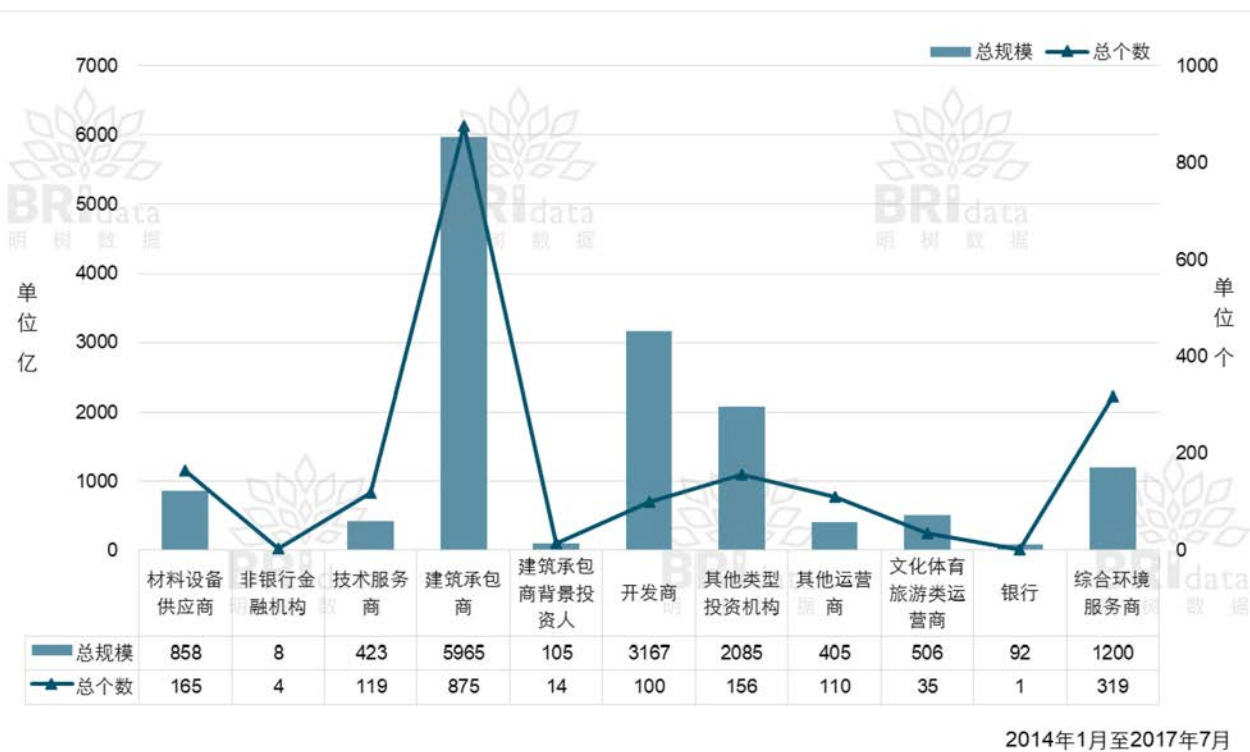


图 12：不同行业背景民营企业中标情况

4.2 民营企业的市场份额

（1）分区域项目规模占比

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中央企业、地方国有企业和民营企业^[5]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，可以看出具体各省民营企业占 PPP 市场的份额及其变化情况。

1）规模占比增长 5%（包含 5%）以上^[6]

从民营企业在各个省市自治区中标 PPP 项目规模的占比变化情况来看，增长在 5% 以上的地区共有 8 个，其中增长幅度最大的为西藏自治区和湖北省，从 2015 年 12 月到 2017 年 7 月，西藏自治区民企作为牵头人或单独中标的项目总规模占比增长 34%，此外，湖北省、浙江省、宁夏、贵州省、云南省、甘肃省以及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。

5.其中上述中央企业包含中央企业及中央企业下属企业，地方国有企业包含 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。

6.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。

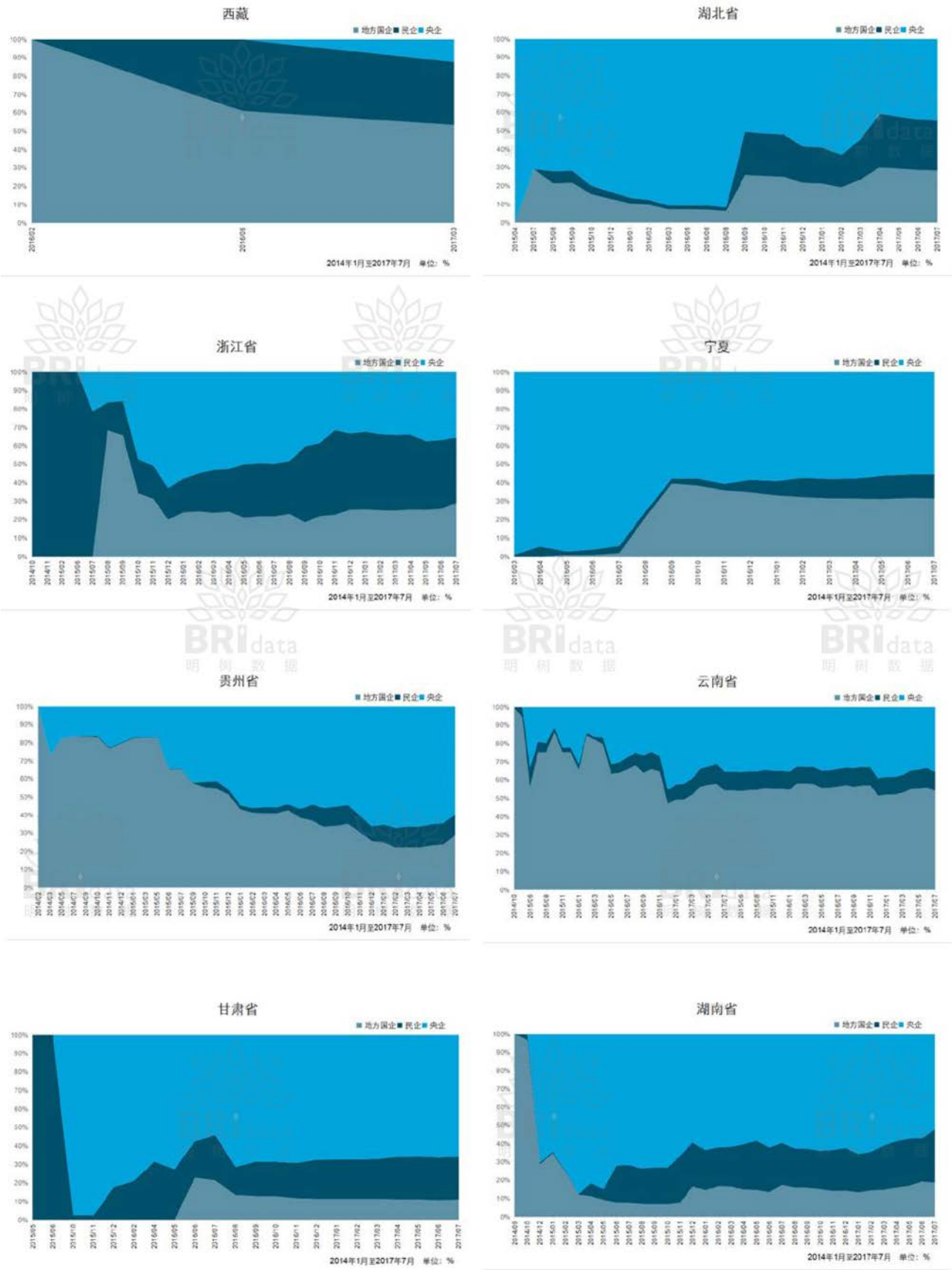


图 13：民企中标规模占比增长 5%以上省份情况

2) 规模占比增长在 0%至 5%之间 (包含 0%)

民营企业中标总规模占比小幅增长的地区有福建省和上海市 ,其中福建省增长了 2% ,上海市增长 0% ,值得提醒的是 ,由于上海市在 2015 年 12 月没有由民企牵头中标的项目 ,且在最新的 2016 年 12 月中标的项目中 ,虽然有 1 个项目的中标人为民营企业 ,但由于项目规模太小 (2800 万) ,故上海市整体呈现出增长 0%的情况。

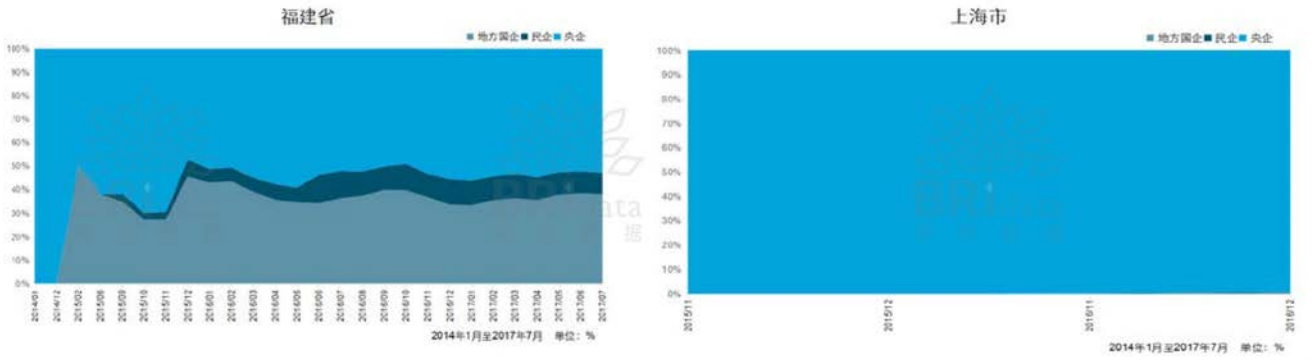


图 14：民营企业中标规模占比增长 0%至 5%省份情况

3) 规模占比下降 0%至 5%之间 (包含 5%)

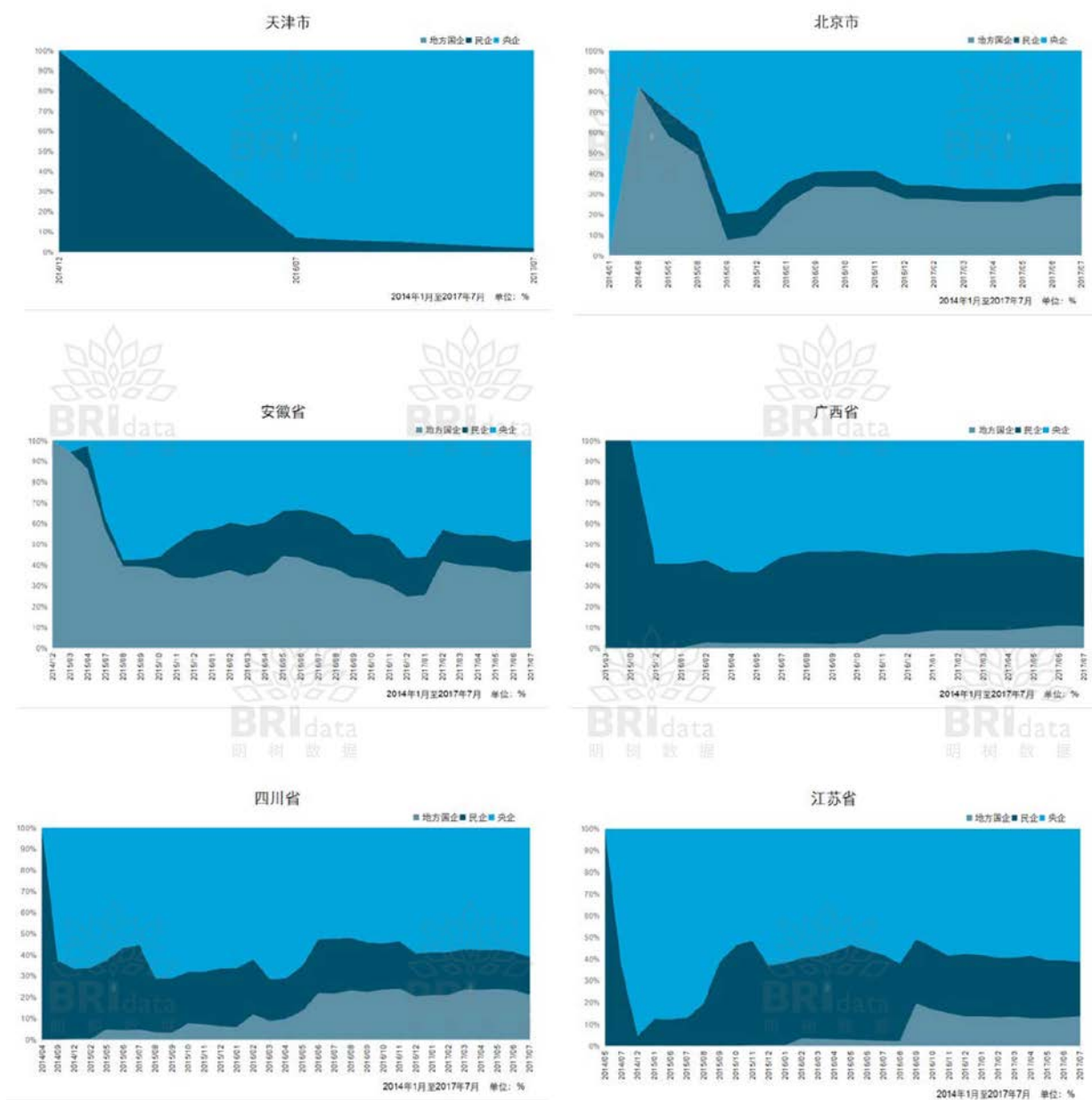
规模占比小幅下降的地区有内蒙古自治区和重庆市 ,从 2015 年 12 月到 2017 年 7 月 ,民营企业在这两个地区中标落地的 PPP 项目规模占比分别下降了 4%和 5% ,民营企业的占有率呈小幅下降趋势。

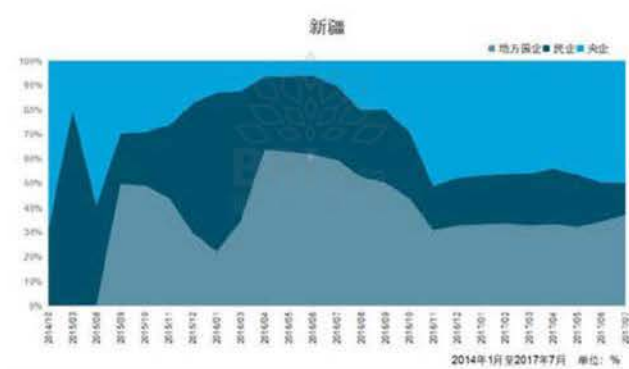
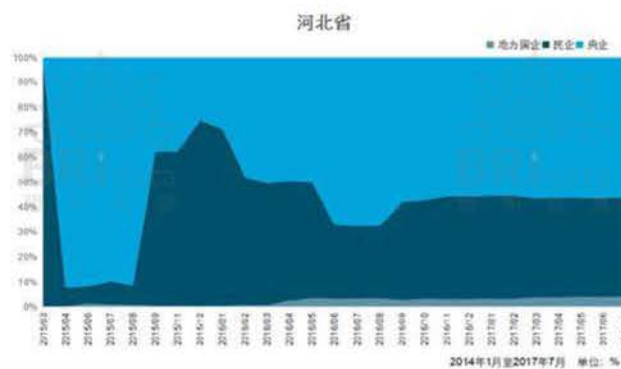
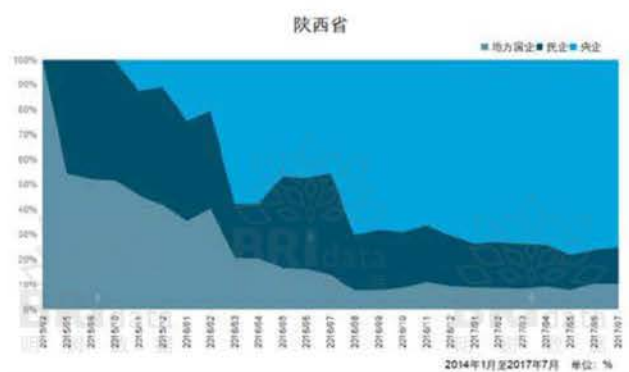
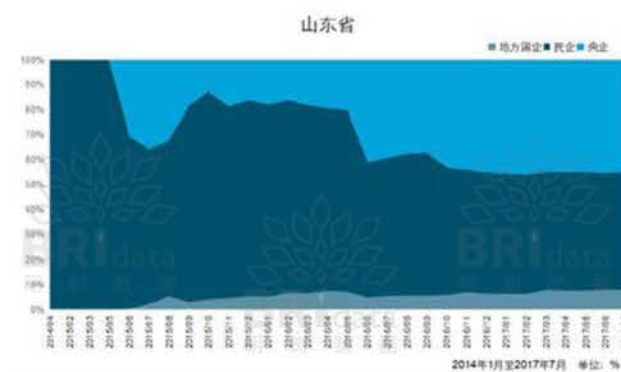
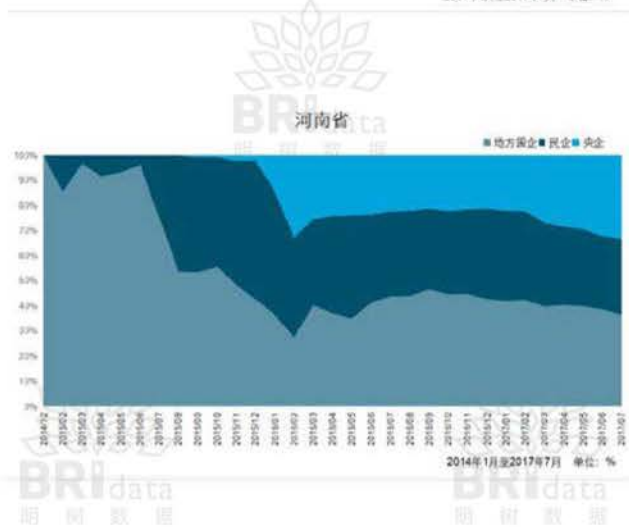
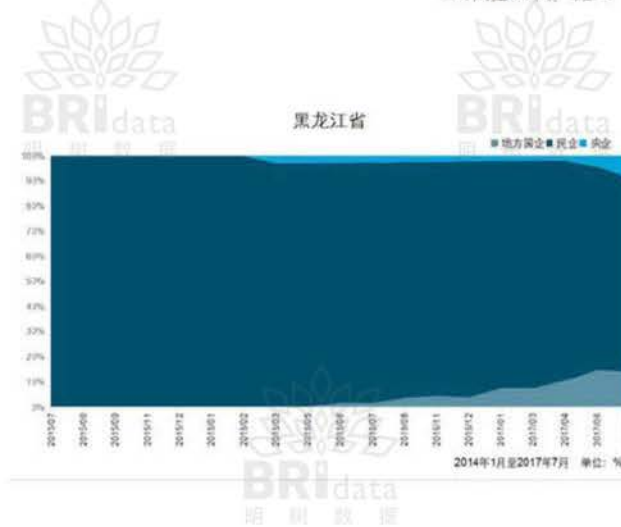
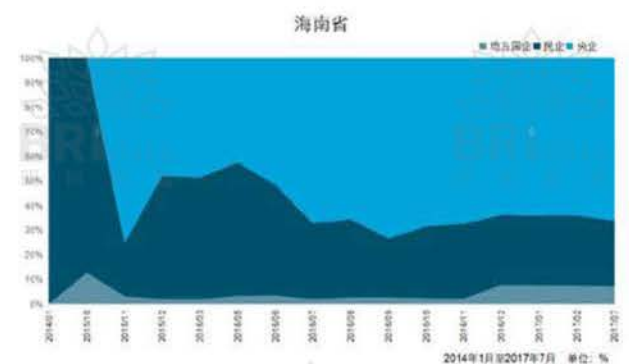
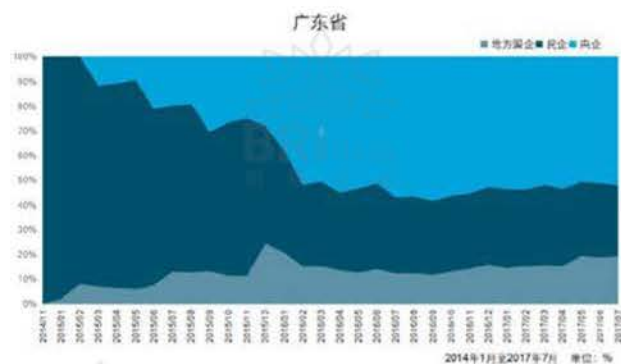


图 15：民营企业中标规模占比下降 0%至 5%省份情况

4) 规模占比下降 5%以上

在民营企业中标落地项目规模占比变化情况中，大幅下降的地区最多，共有 19 个省市自治区的民营企业规模占比下降在 5%以上，其中青海省和山西省下降幅度最大，分别下降了 93%和 57%，由于这两个地区中标落地的 PPP 项目总规模较小，且民营企业中标 PPP 项目的规模相较国企来说要小很多，故这两个地区在近段时间内民营企业中标项目规模占比下降幅度最大，其余 17 个地区也均有高于 5%的大幅度下降趋势。值得一提的是黑龙江省和山东省两个地区民营企业较为强势，中标落地的项目规模占比一直高于中央企业和地方国有企业，甚至在 2015 年时出现中标人仅为民营企业的现象，但随着市场的发展，中央企业和地方国有企业也逐渐进入这两个省份，获得了一定的市场份额。





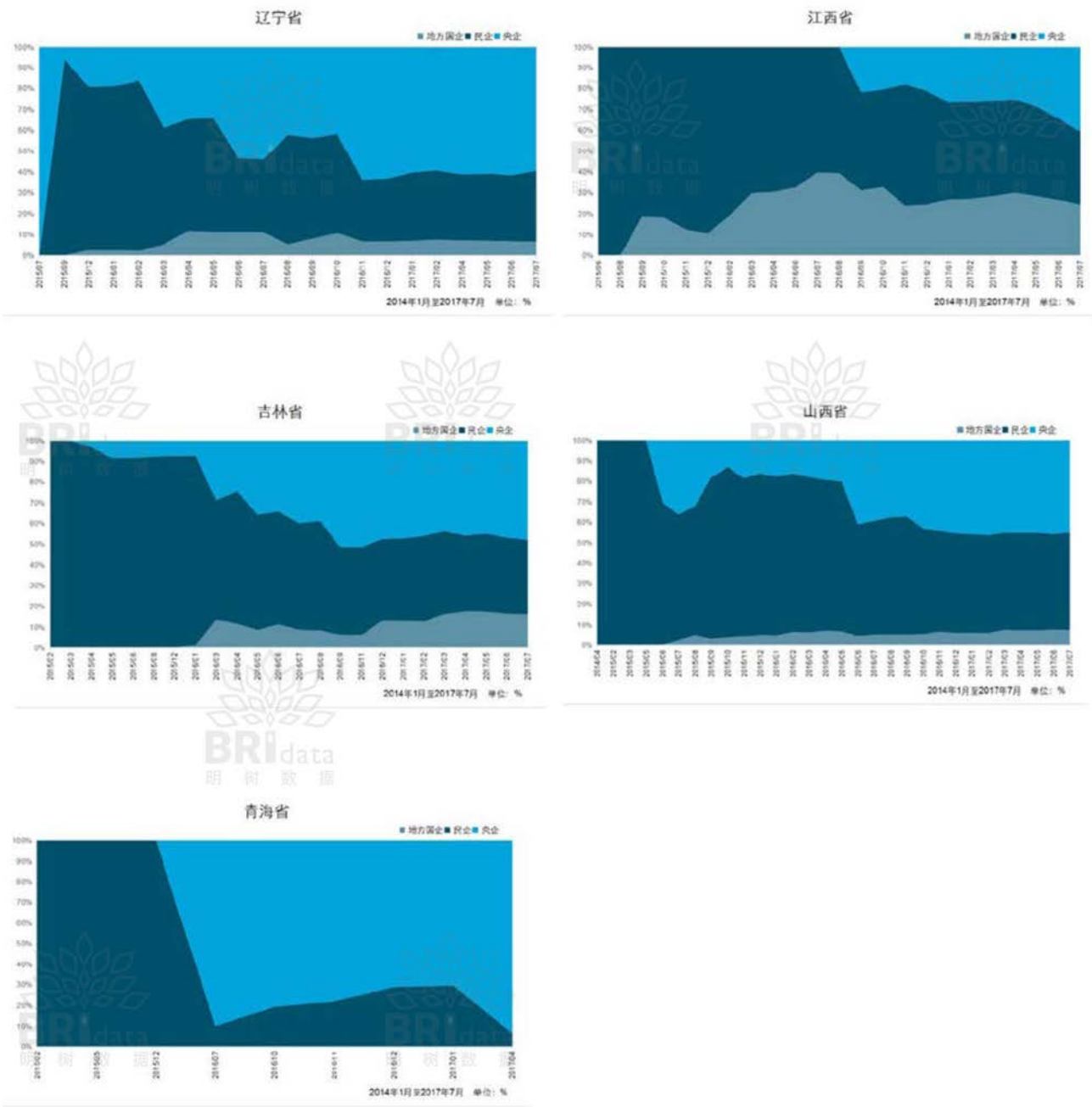


图 16：民营企业中标规模占比下降 5%以上省份情况

(2) 分省份项目个数占比

1) 个数占比增长 5%以上 (包含 5%)

从民营企业中标项目个数占比的总体情况来看，民营企业在中标项目个数上与国有企业相差不大，其中呈现大幅增长的地区共有 7 个。增长最多的为上海市，从 2015 年 12 月到 2016 年 12 月民营企业中标项目个数占比增长了 33%，是因为上海市 2014 年之后累计 PPP 项目实施数量为 2 个，2016 年新增 1 例民营企业中标的案例所致。甘肃省落地的 PPP 项目中由民营企业中标的个数占比较高，甚至大幅超过了国有企业，且从 2015 年到现在有 13% 的增长，与民营企业的规模占比数据相一致。

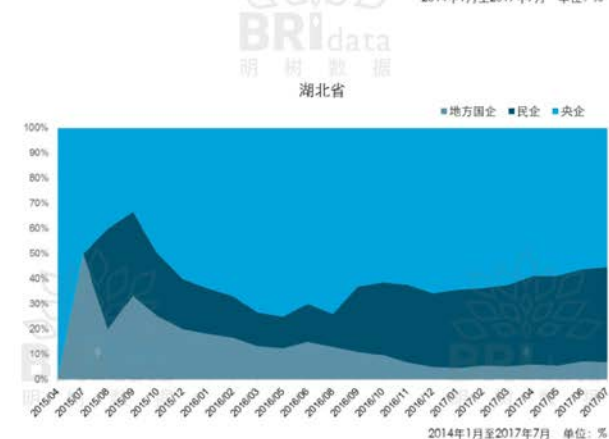
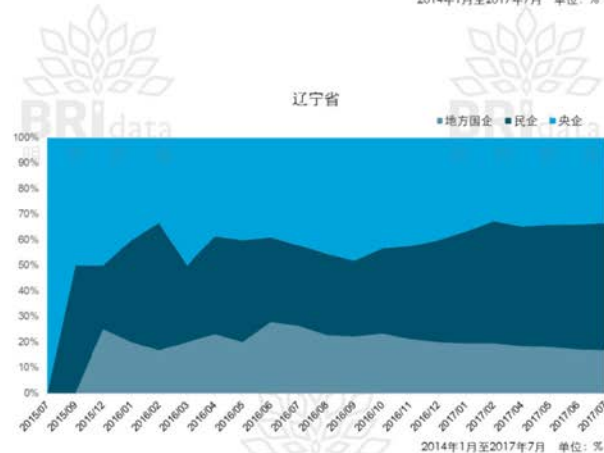
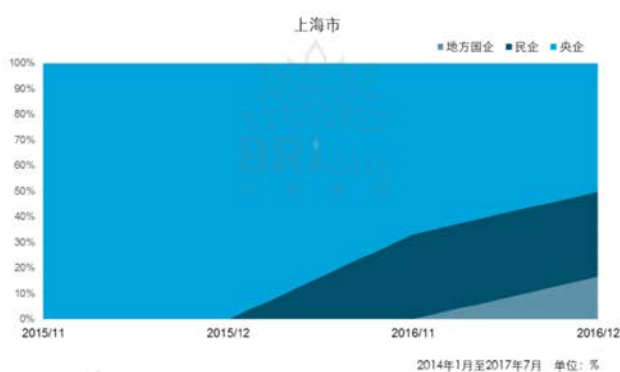




图 17：民营企业中标个数占比上升 5%以上省份情况

2) 个数占比增长在 0%至 5%之间 (包含 0%)

民营企业中标落地的项目个数占比小幅增长的地区共有 3 个，广东省和内蒙古自治区民营企业中标项目个数平均占比较高，且分别增长了 2.5%和 2.4%。

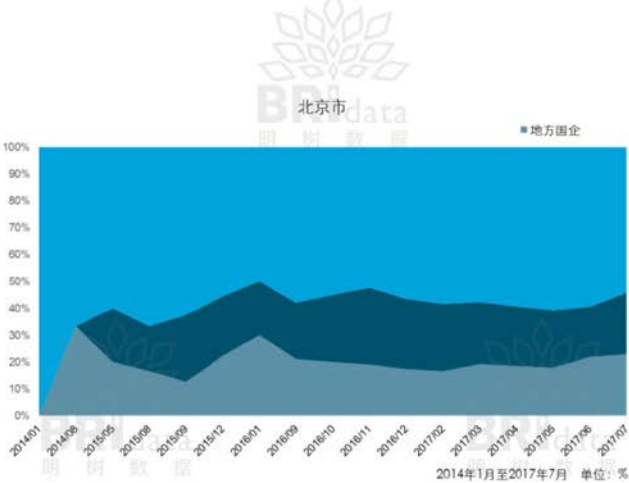


图 18：民营企业中标个数占比上升 0%至 5%省份情况

3) 个数占比下降 0%至 5%之间 (包含 5%)

湖南省、重庆市以及山东省的落地项目中民营企业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。

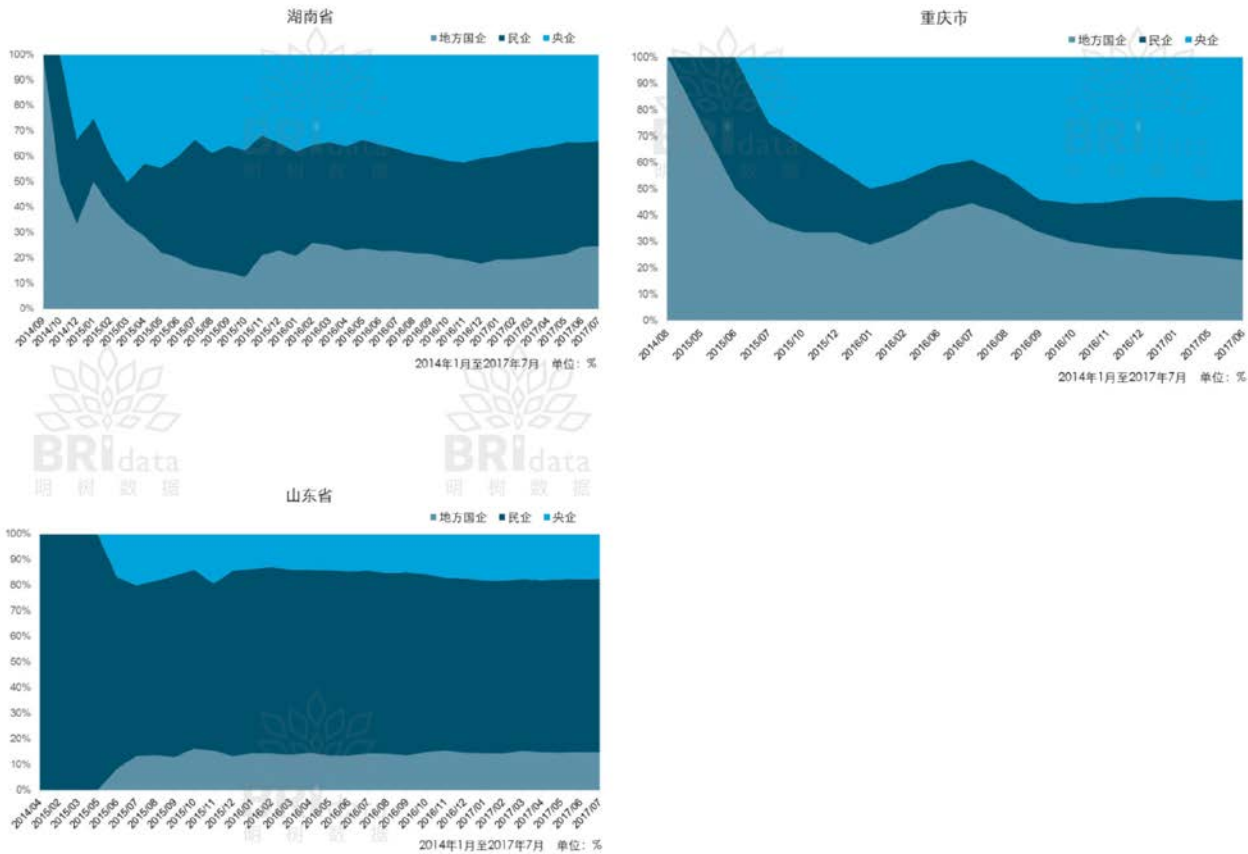
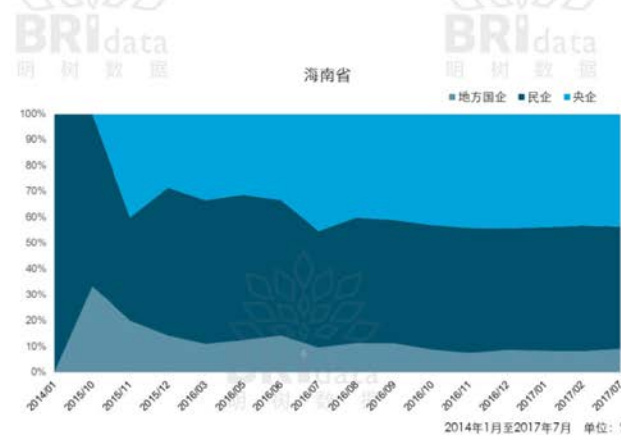
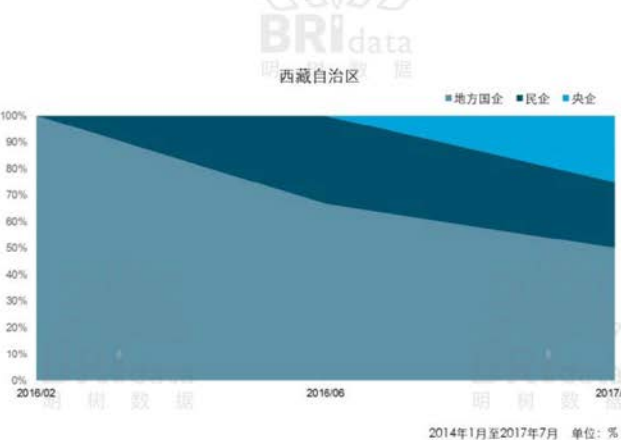


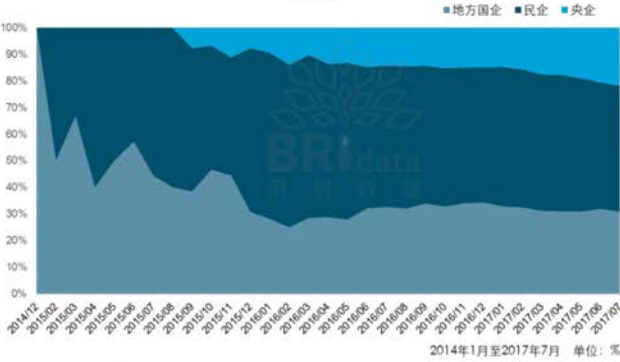
图 19：民营企业中标个数占比下降 0%至 5%省份情况

3) 个数占比下降 5%以上

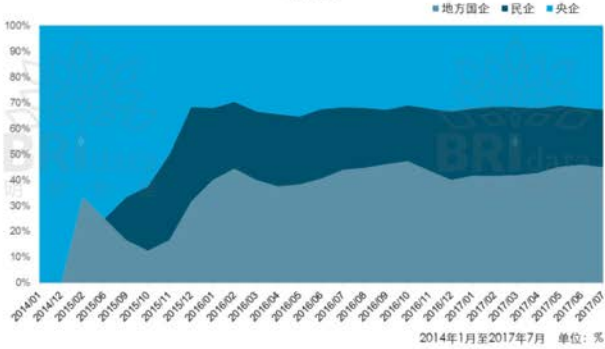
民营企业中标项目个数占比下降超过 5%的地区较多，共有 18 个，超过 50%的地区在 2015 年 12 月到 2017 年 7 月由民营企业牵头或单独中标的项目个数占比有较大幅度的下降，其中下降最多的为江西省，中标个数占比下降 47%，下降超过 30%的地区还有山西省、黑龙江省和青海省；在所有下降较多的地区中，浙江省、吉林省、广西壮族自治区、青海省和黑龙江省虽然民营企业中标项目个数占比均有不同程度的下降，但民营企业中标项目个数仍然大于国有企业中标项目个数。



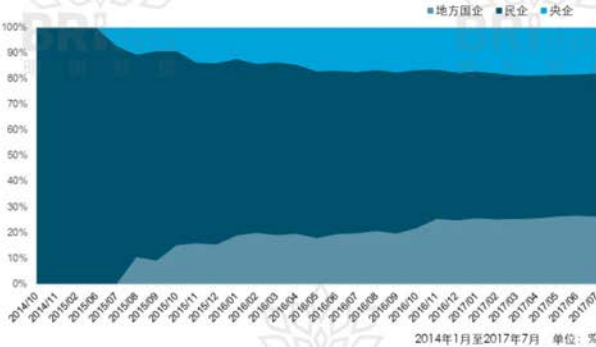
河南省



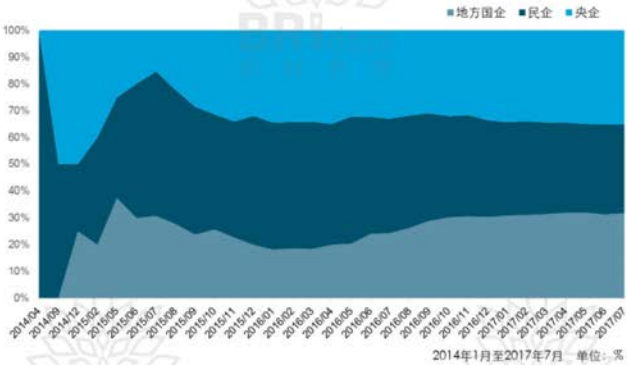
福建省



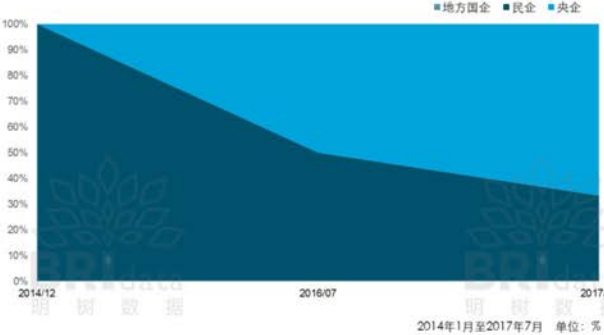
浙江省



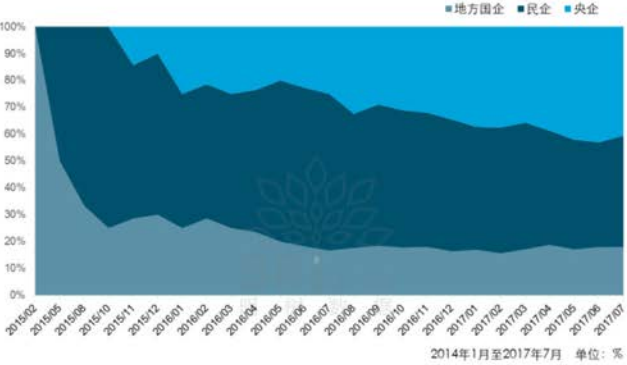
四川省



天津市



陕西省



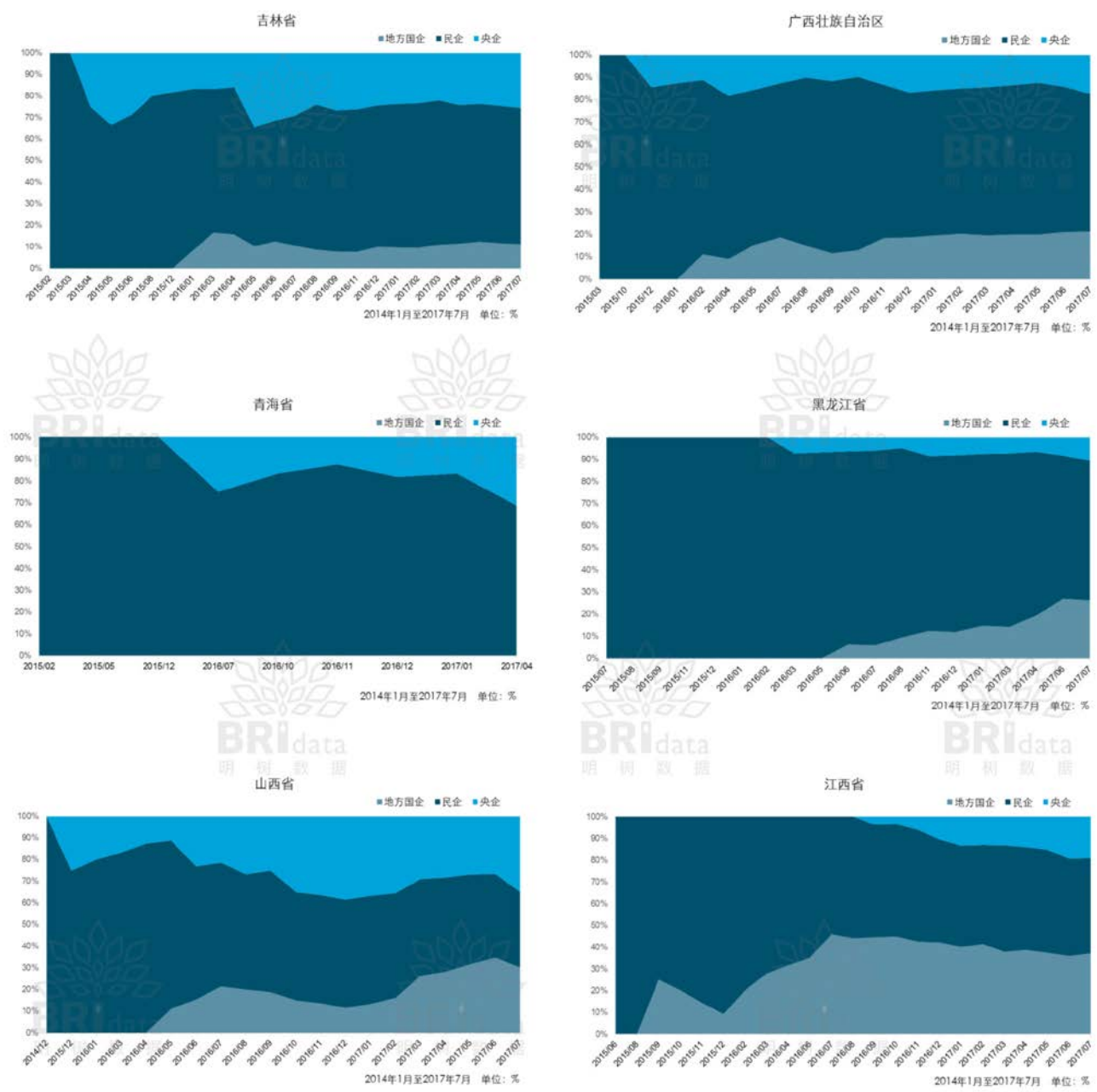


图 20：民营企业中标个数占比下降 5%以上省份情况

(3) 分类型项目规模

1) 规模占比增长 5% (包含 5%) 以上

从不同类型的项目来看，民营企业中标规模占比在 2015 年 12 月至今增长超过 5%的有旅游类、医疗卫生类、能源类水利建设类和林业类型的项目，其中旅游类型的项目民营企业中标规模占比较高，且增长幅度最大，从 2015 年底至今增长了 32%，增长幅度较大的还有医疗卫生类型的项目，民营企业中标规模占比增长了 23%。

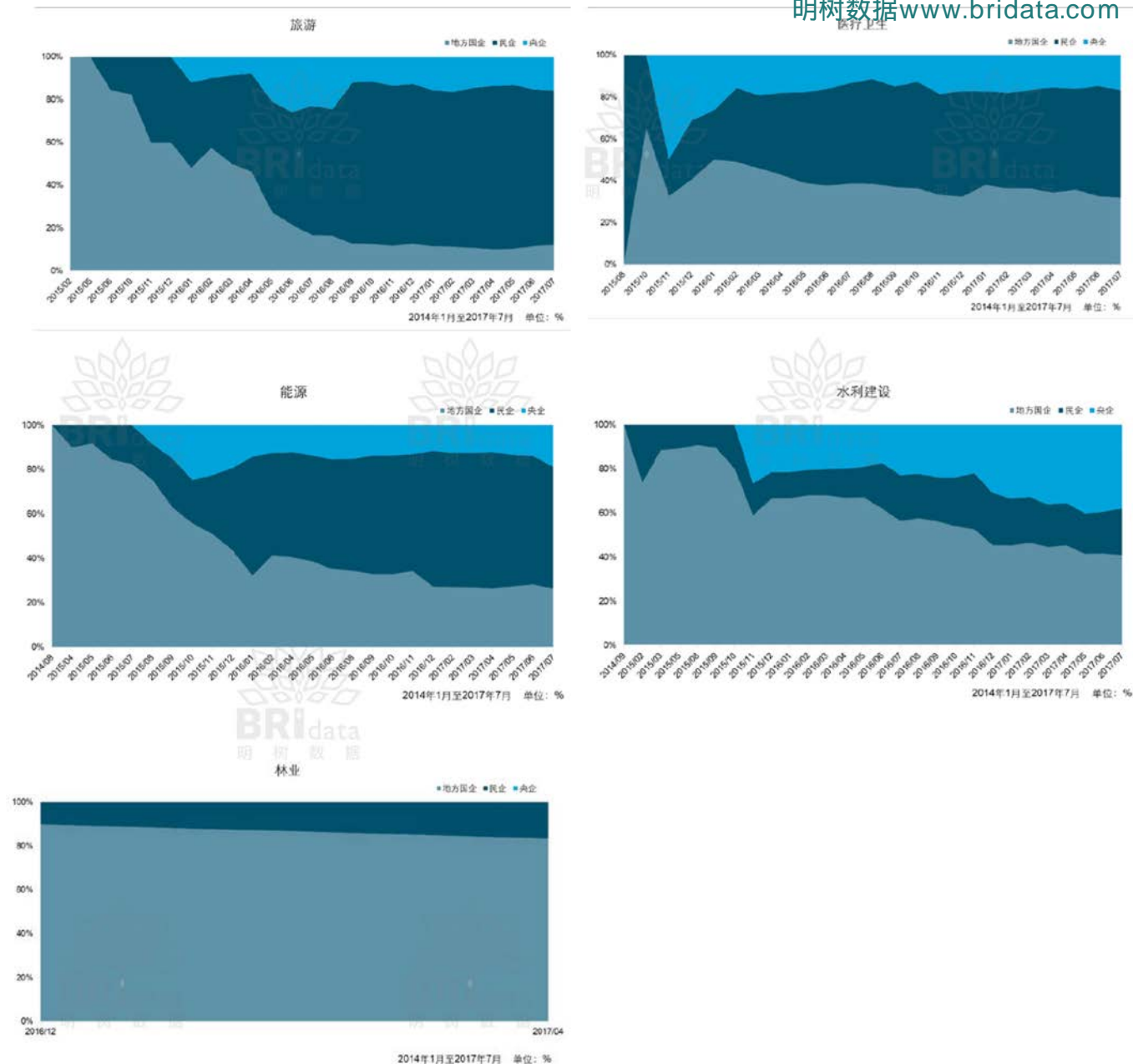


图 21：民营企业中标规模占比增长 5%以上行业情况

2) 规模占比下降 0%至 5%之间 (包含 5%)

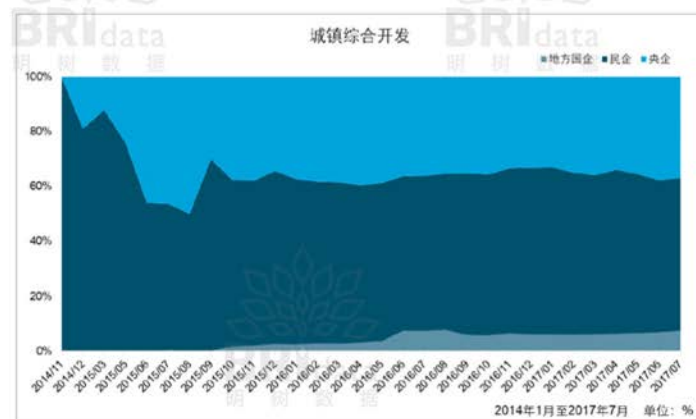
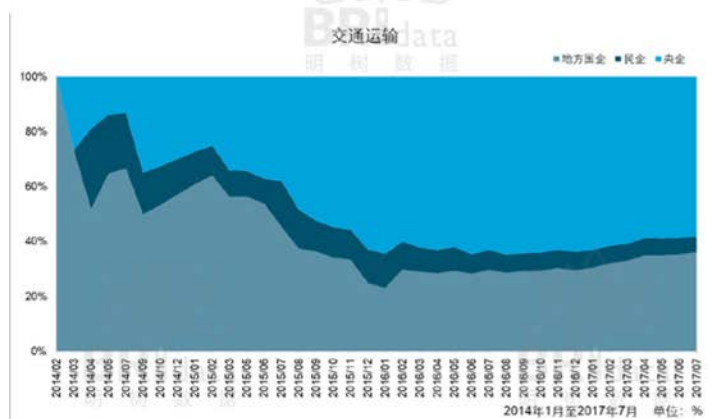
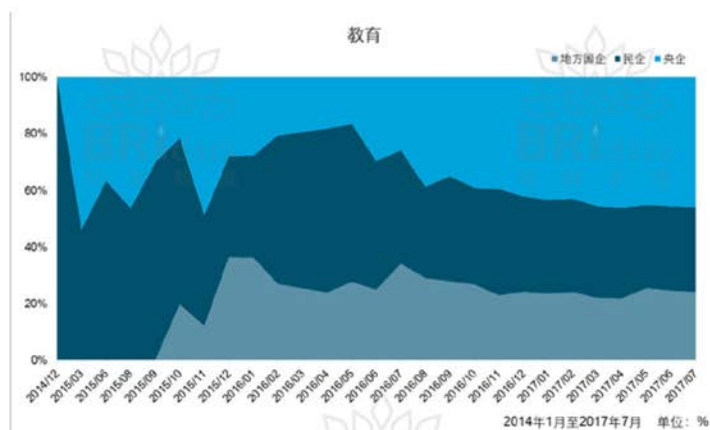
在生态建设和环境保护类项目中，民营企业在 2015 年底至今中标项目规模占比下降 1.3%，浮动较小。

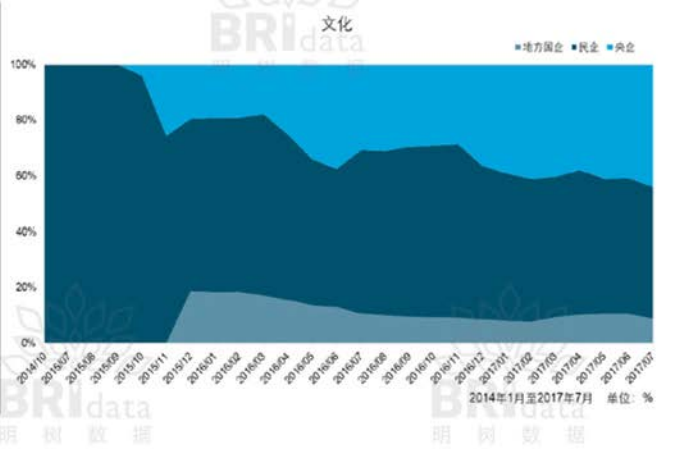
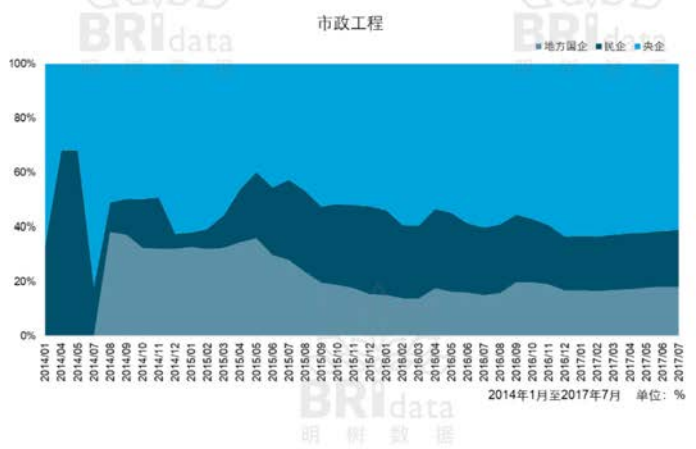
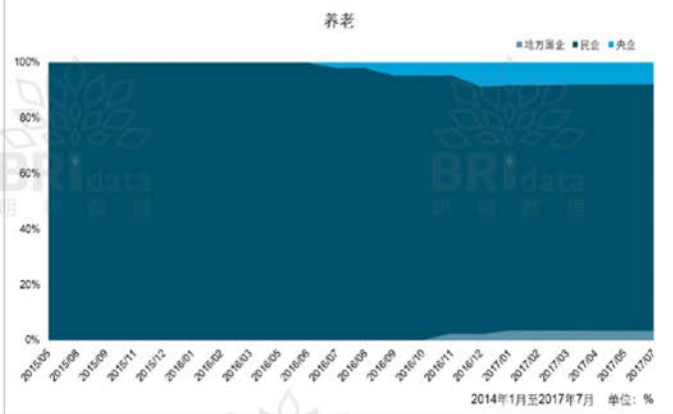
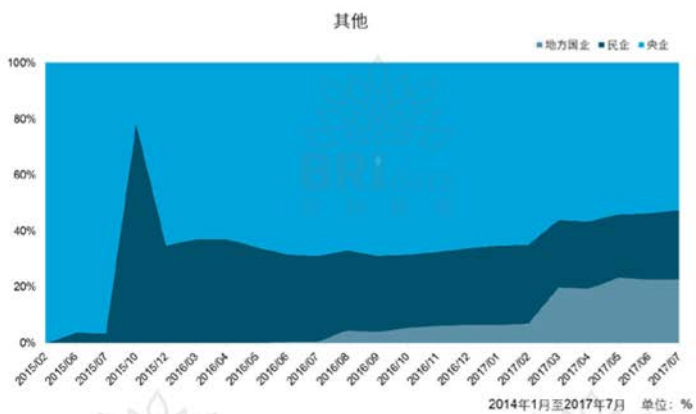


图 22：民营企业中标规模占比下降 0 至 5% 行业情况

3) 规模占比下降 5% 以上

从 2015 年 12 月到 2017 年 7 月，民营企业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民营企业中标，虽然占比有所下降，但总体变化程度较小。





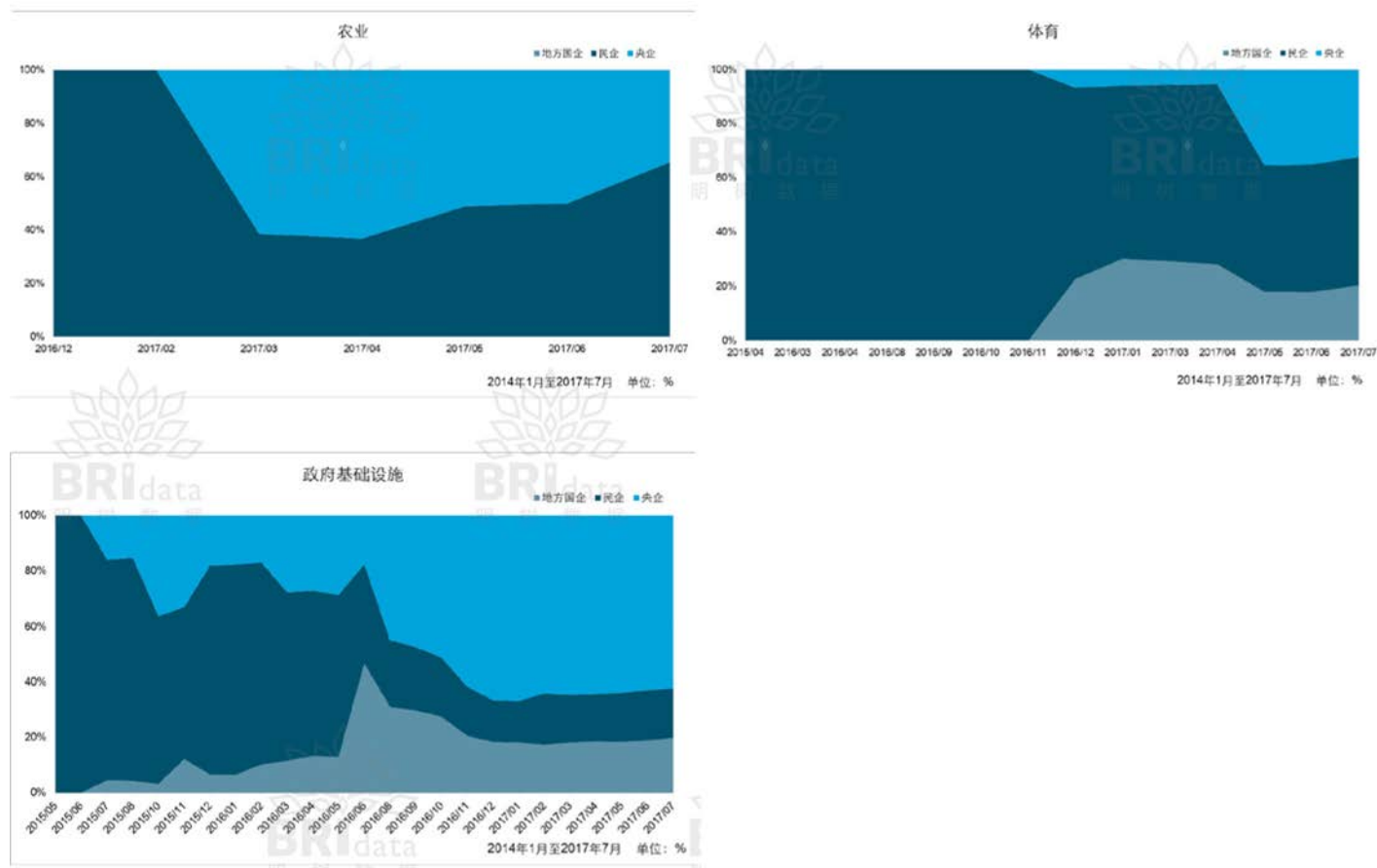


图 23：民营企业中标规模占比下降 5%以上行业情况

(4) 分类型项目个数

1) 个数占比增长 5% (包含 5%) 以上

从项目个数情况来看，民营企业在林业类型和医疗卫生类型中落地项目个数增长较多，从 2015 年底至今分别增长了 35.7%和 27.3%，其中林业类项目民营企业占比相对于国有企业来说较高。

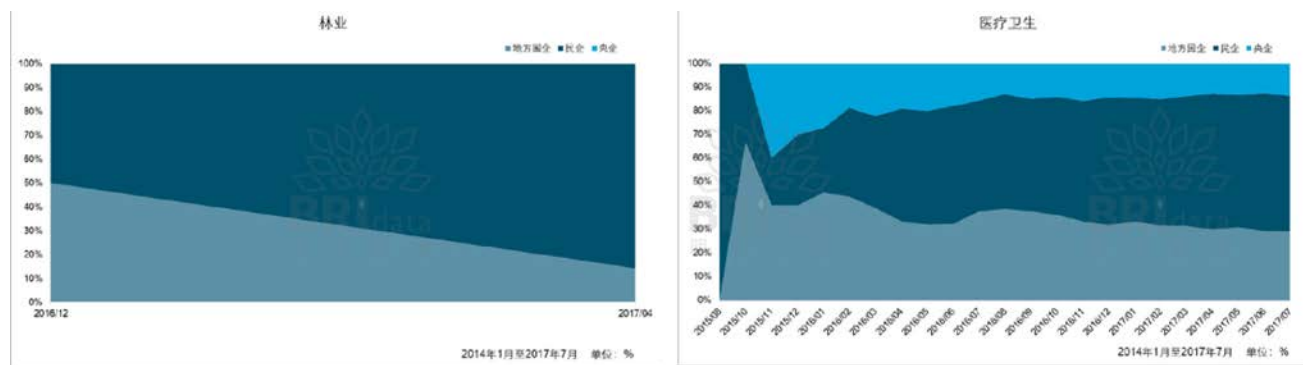


图 24：民营企业中标个数占比增长 5%以上行业情况

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 4 个，分别为水利建设类、交通运输类、能源类和旅游类的

项目，且民营企业在能源类和旅游类的落地项目个数中占比较高。

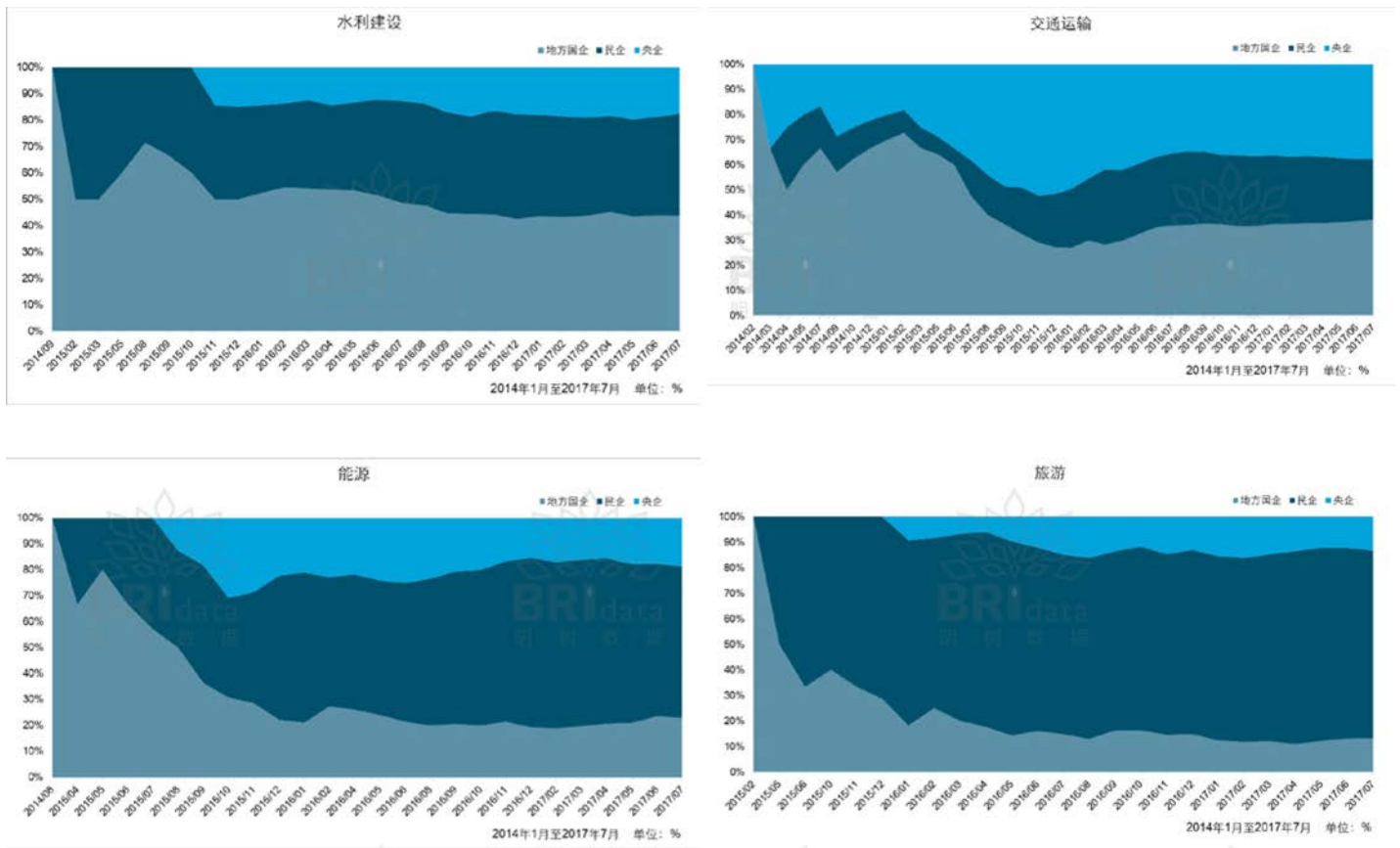
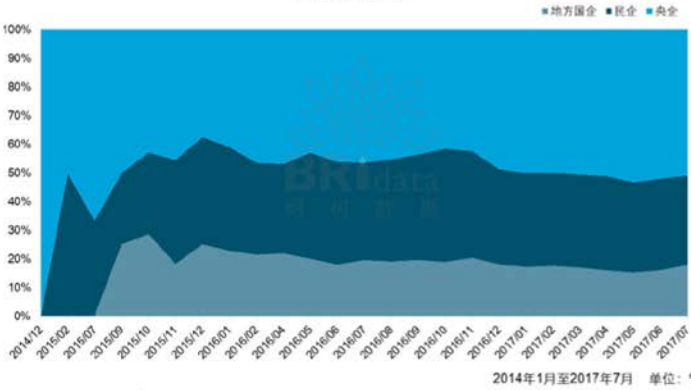


图 25：民营企业中标个数占比增长 0 至 5%行业情况

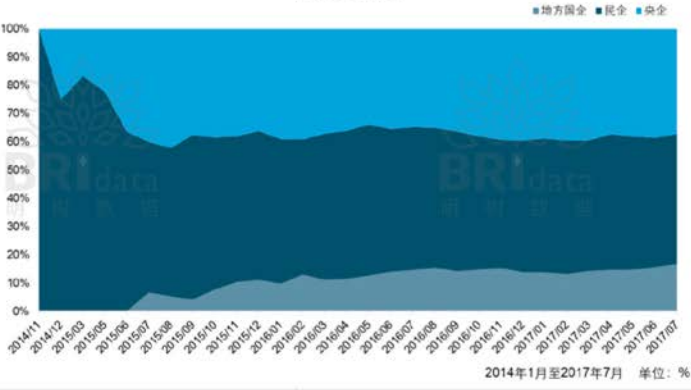
3) 个数占比下降 5%以上

除了上述有所增长的项目类型外，民营企业落地项目个数占比下降 5%以上的行业共有 13 个，其中下降程度最大的为体育类项目，占比共下降 29.6%，下降程度最小的为保障性安居工程类项目，落地个数占比下降 6.4%，从各类型项目落地个数来看，民营企业占比较大的行业有：养老类、文化类、生态建设和环境保护类、农业类、社会保障类和体育类的项目，这些类型的项目比较吸引民营企业资本的投资。

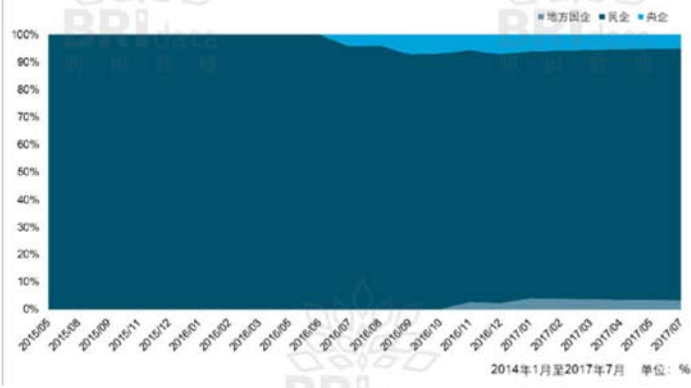
保障性安居工程



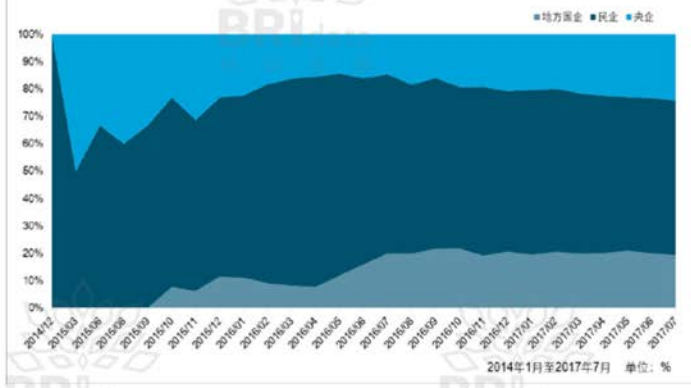
城镇综合开发



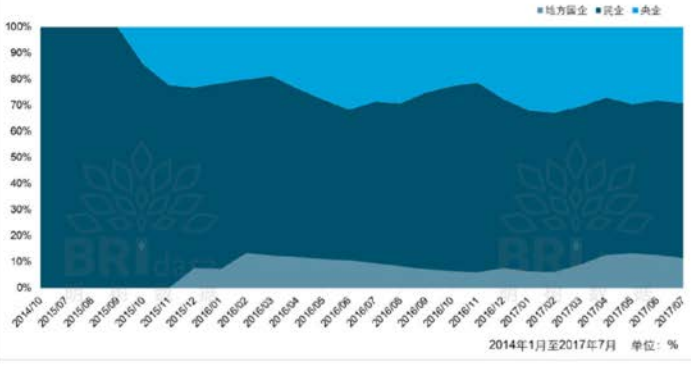
养老



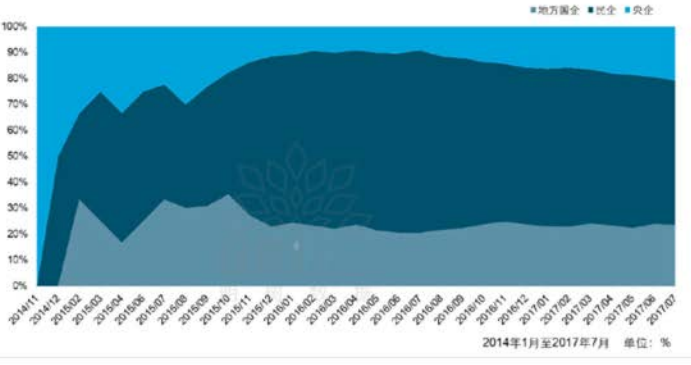
教育

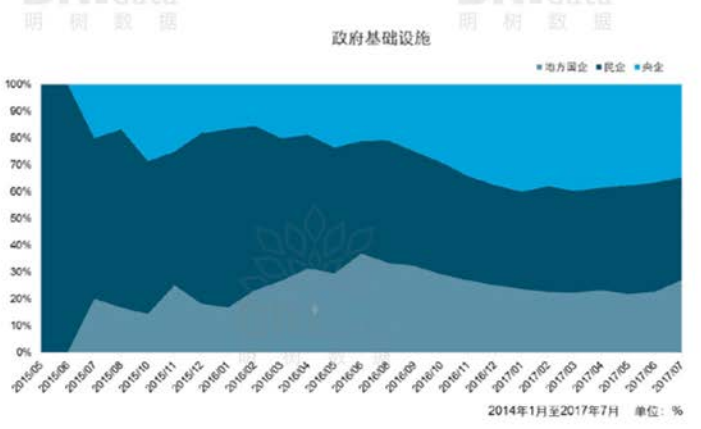
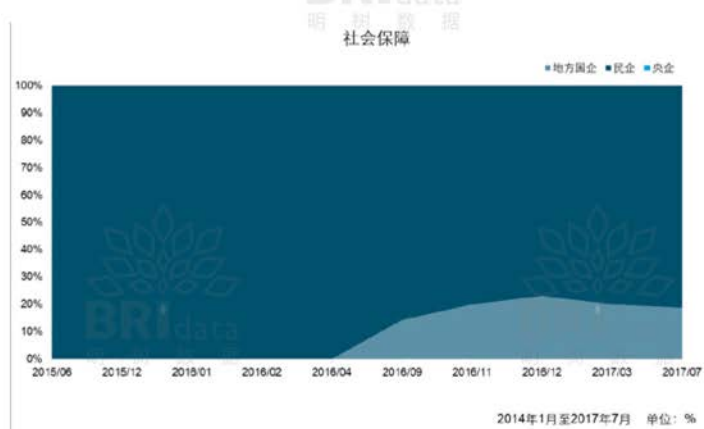
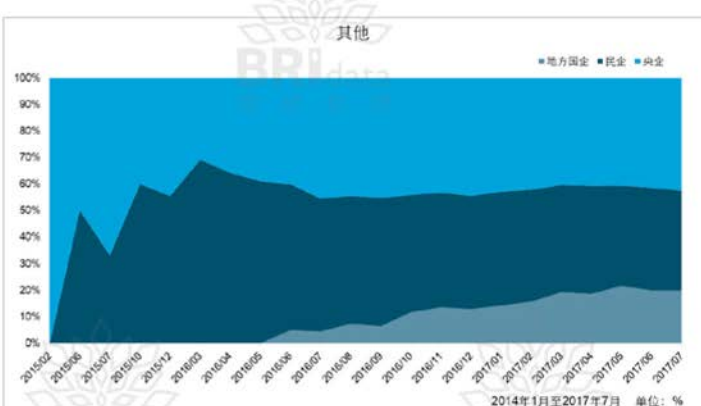
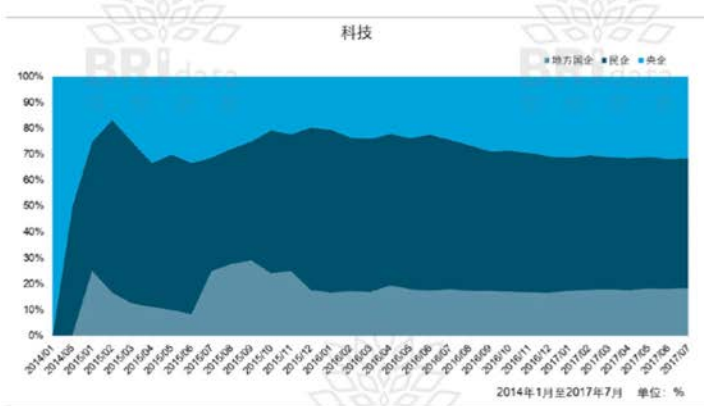
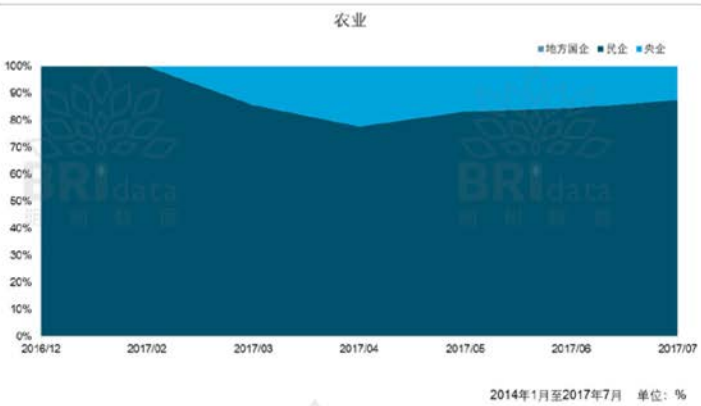
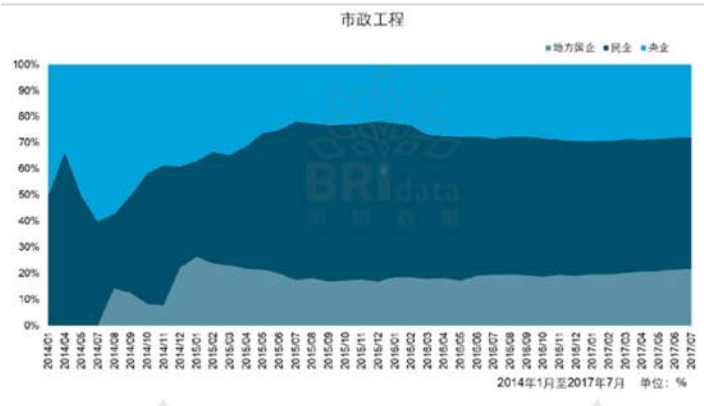


文化



生态建设和环境保护





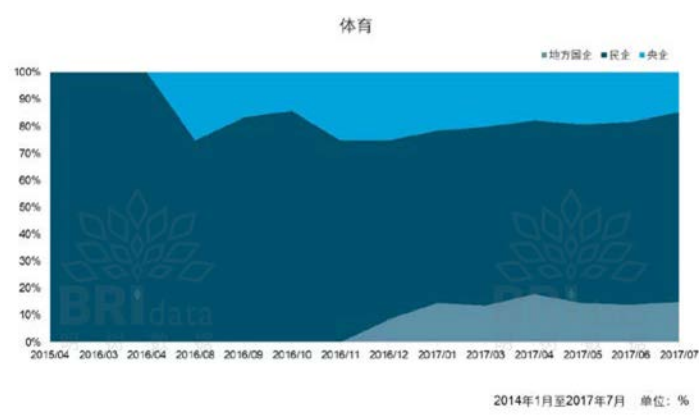


图 26：民营企业中标个数占比下降 5%以上行业情况

4.3 民营企业中标项目的基本特征

为了进一步讨论民营企业市场规模下滑的原因，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角度分析了民营企业参与的 PPP 项目的基本特征。

(1) 平均规模

从 2014 年 1 月至 2017 年 7 月，民营企业作为牵头人或单独中标的项目共有 1898 个，总规模为 14815.5 亿。除去规模信息不详的 76 个项目后，民营中标的 PPP 项目平均规模约为 8.13 亿，而市场上所有已经中标落地的 PPP 项目平均规模为 15.54 亿左右，可以看出民营企业作为牵头人或单独中标的项目规模普遍较小，且从图 27 中可以看出民营企业中标项目平均规模还在逐年下降，比项目总平均规模值偏小反应了民营企业在 PPP 市场中更倾向于规模较小的项目，也可以说规模较大的项目由民营企业中标的情况较少。

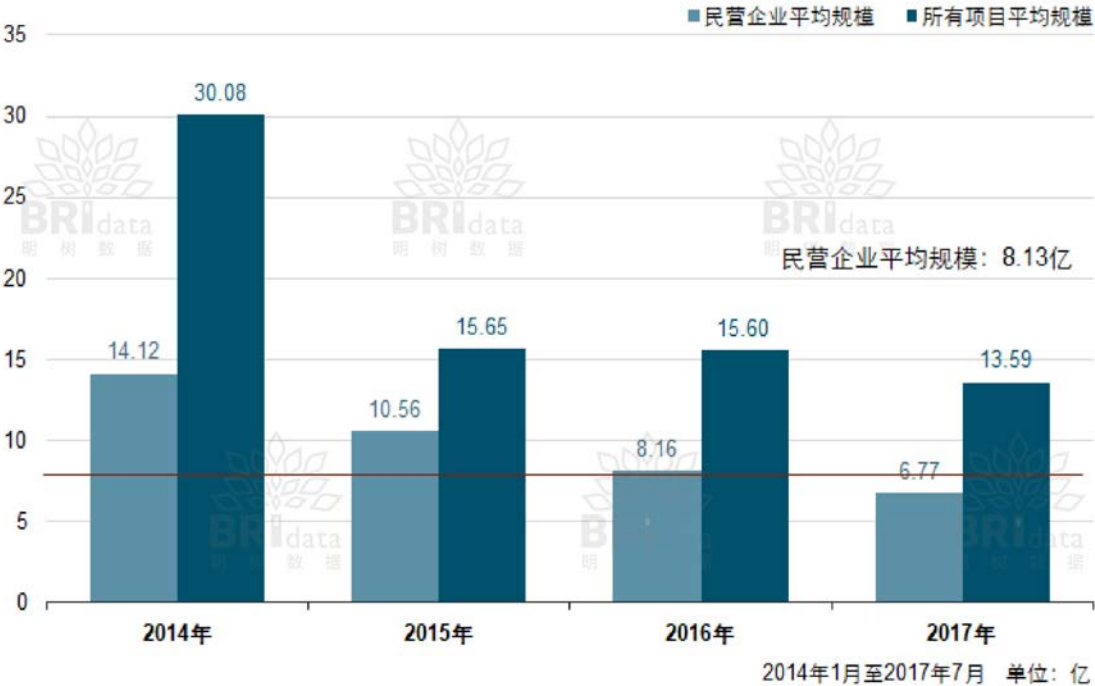


图 27：民营企业中标项目平均规模情况

考虑到平均规模容易受到极端值的影响，把民营企业中标的项目按照区间规模分组，可以更为直观的展现出中标项目的规模分布。可以看到，民营企业中标的项目大部分都是 10 亿元以下的小项目，其中 1 亿以下的项目个数最多，民营企业中标项目规模的中位数仅为 2.88 亿元。

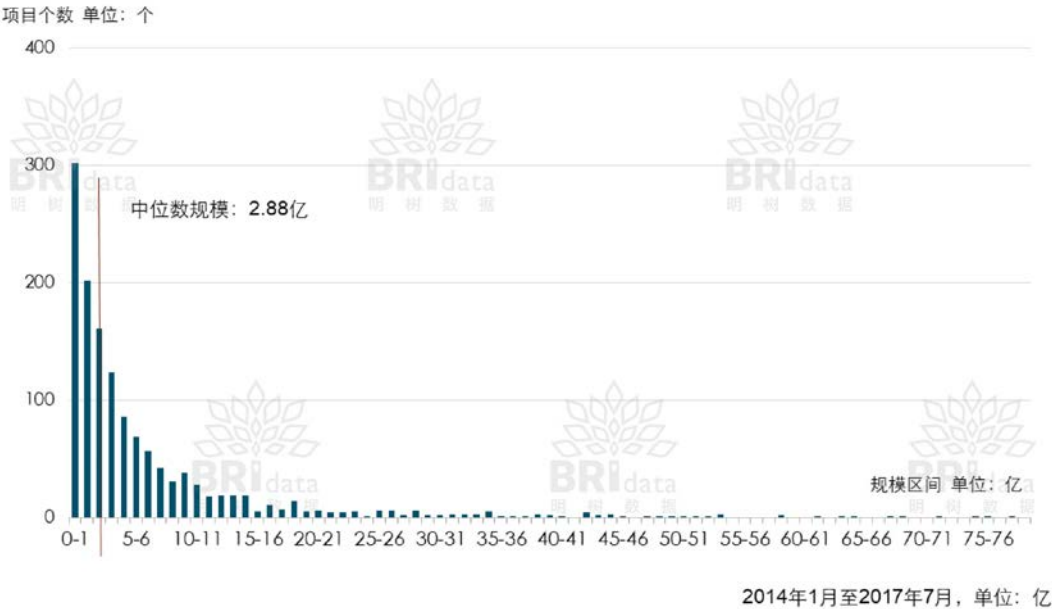


图 28：民营企业中标项目中位数规模情况^[7]

7.由于民营企业中标项目大于 80 的仅有 24 个，且规模分布较广，故在图中没有展现。但如果没有特别说明，报告在计算平均值和中位数规模时候均未剔除上述数据。

(2) 项目期限

将项目的合作期限划分为三个区间，10 年以下（包含 10 年）的短期项目、10 年至 15 年（包含 15 年）的中期项目以及 15 年以上的长期项目，除去 253 个期限不详的项目后，民营企业中标落地的期限在 15 年以上的项目个数最多，占比为 51%。

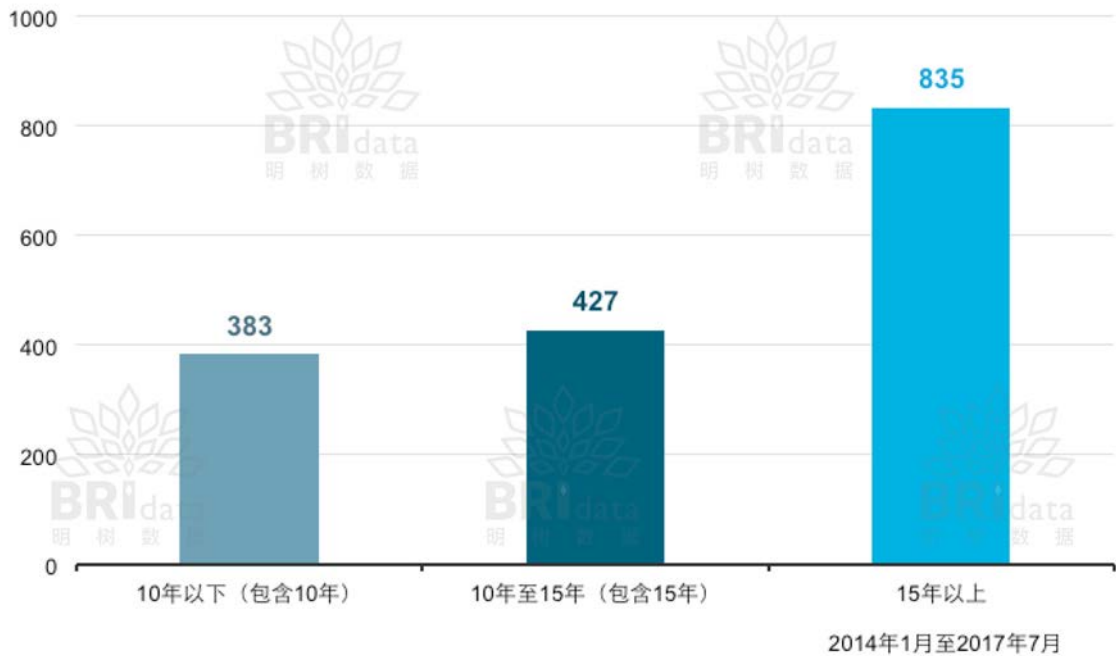


图 29：民营企业中标项目期限情况

(3) 项目区域

根据民营企业中标 PPP 项目的区域分布情况，可以看出民营企业在山东省、河北省和浙江省中标落地的项目规模较大，根据图 8 可知，注册在这三个省份的民营企业在全国范围内中标的 PPP 项目规模也较大，一定程度上体现了民营社会资本活跃的地区，本身对民营企业参与 PPP 项目的接受程度也高。以北京为例，注册地在北京的民营企业个数较多，但其在北京中标的项目规模和项目个数都较小，在全国范围内中标的项目规模较大，说明来自北京的民营企业更多的是在其他地区中获得项目。

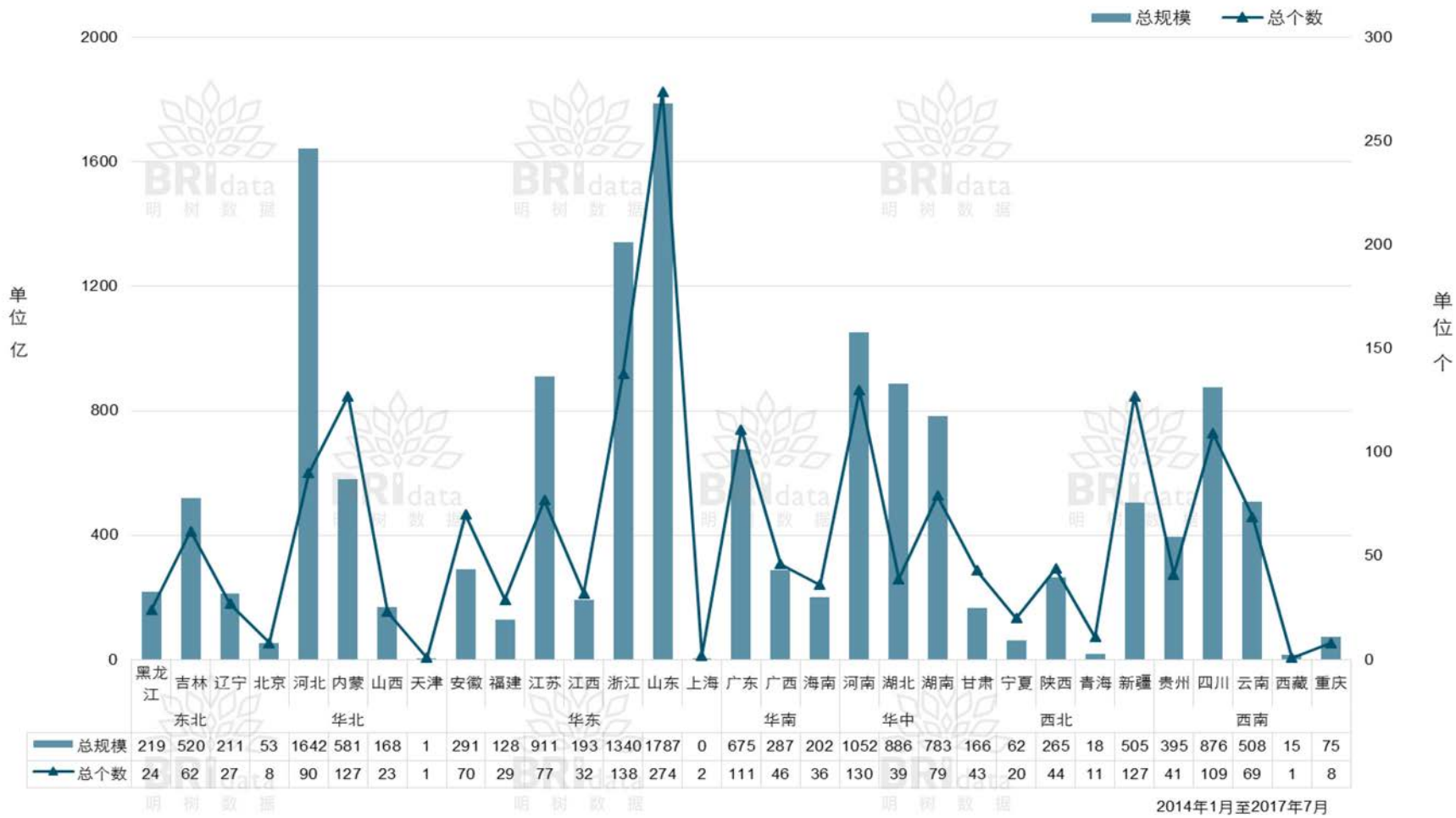


图 30：民营企业中标项目区域分布情况

(4) 项目层级

从项目的层级来看，民营企业中标的项目规模和项目个数占比较大的均为县、区级项目，县、区级项目的规模和个数占比分别达到了为 72%和 78%，说明了民营企业在对 PPP 项目的选择中会更倾向于低实施机构层级的项目。

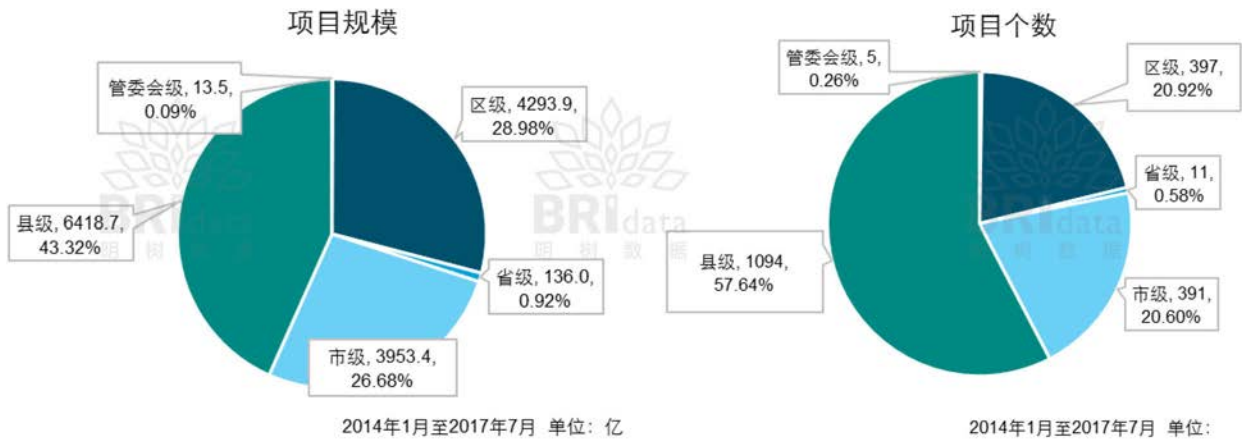


图 31：民营企业中标项目层级情况

(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，民营企业中标的项目中有 44% 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 33%，民营企业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，民营企业更倾向于政府提供付费类型的 PPP 项目。

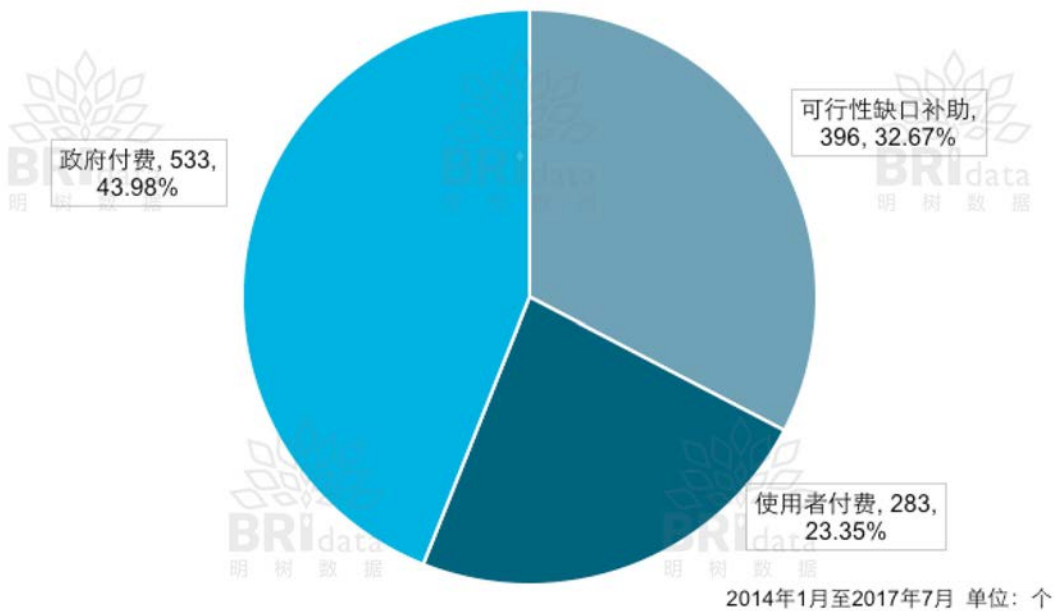
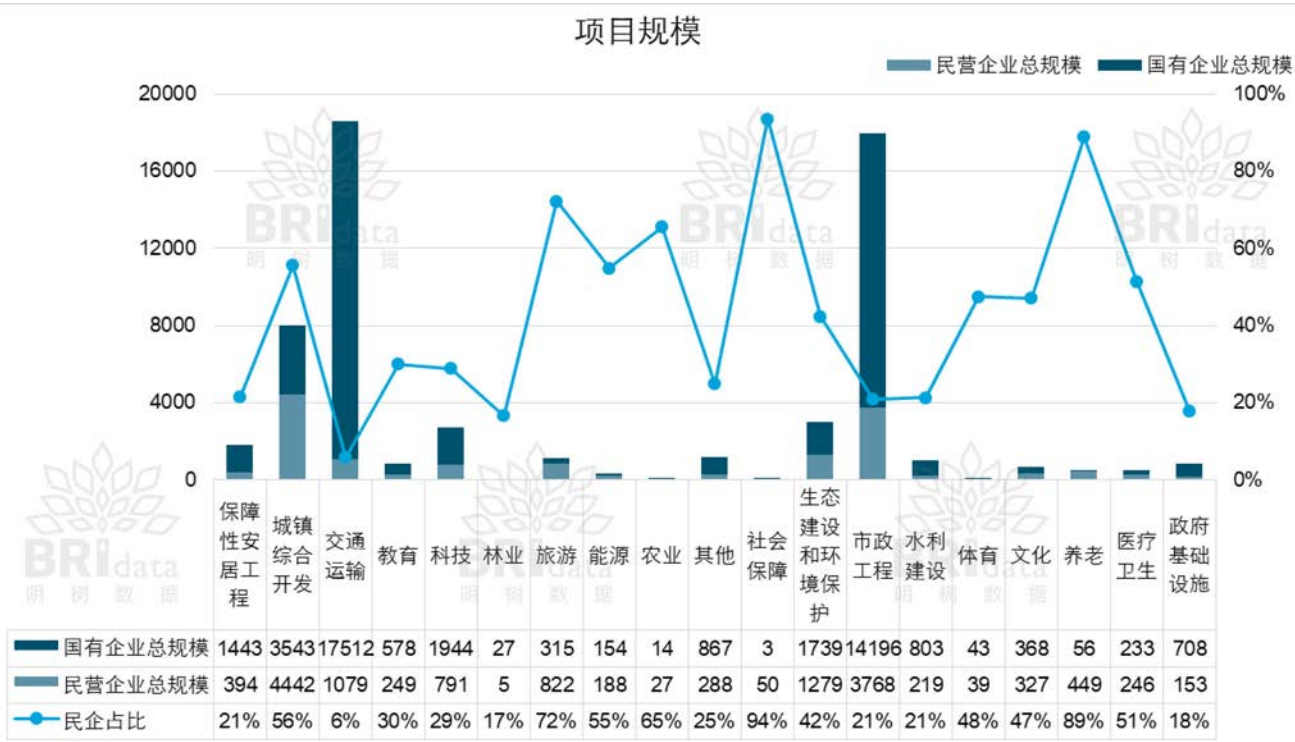


图 32：民营企业中标项目付费类型情况

(6) 项目类型

在民营企业中标的项目中，规模占比最大的为城镇综合开发类项目，这种类型的项目包括了城镇化建设、园区开发、智慧城市、厂房建设和土地储备等，这类项目平均规模较大，落地项目个数不多但总规模较大，规模占比约为 30%；民营企业中标项目规模排名第二的为市政工程类项目，同时也是项目个数最多的项目类型，总规模为 3768 亿，总个数达到了 813 个，市政工程类项目范围较广，包括了市政道路、管网、污水处理、垃圾处理、景观绿化、供热供气供水等类型；其次则是生态建设和环境保护类项目，民营企业共中标了 142 个累计 1279 亿的 PPP 项目。若以规模或个数占比作为指标，在旅游、能源、社会保障、养老以及医疗卫生等运营属性较强的行业领域中，民营企业体现了市场份额上的优势，一定程度上说明民营企业更擅长于参与运营成分较高的项目。



2014年1月至2017年7月，单位：亿

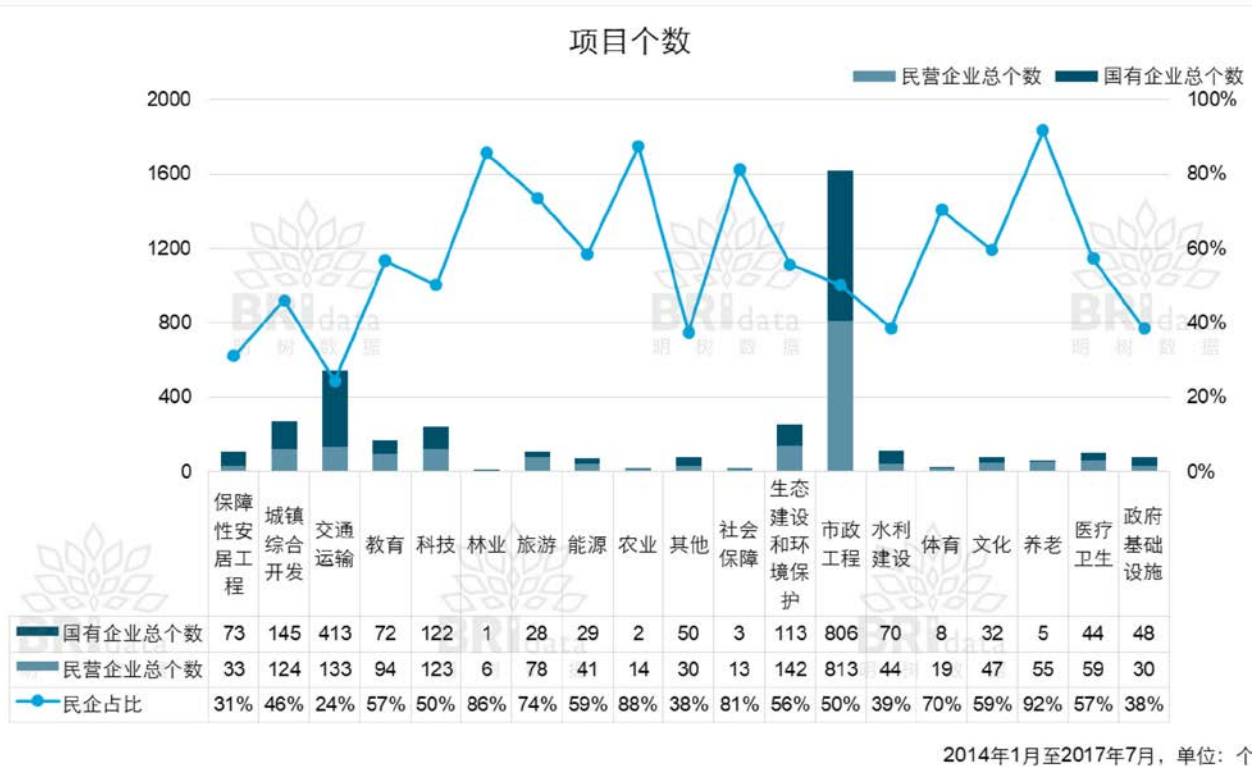


图 33：民营企业中标项目类型情况

(7) 政府参股

在民营企业作为中标人的 1898 个项目中，共有 1085 个项目已经成立相应的项目公司，项目执行率为 57%，而在已经成立项目公司的 1085 个项目中，政府参股的项目公司共有 698 个，占比约为 64%，政府未参股的项目公司共有 387 个，占比为 36%。

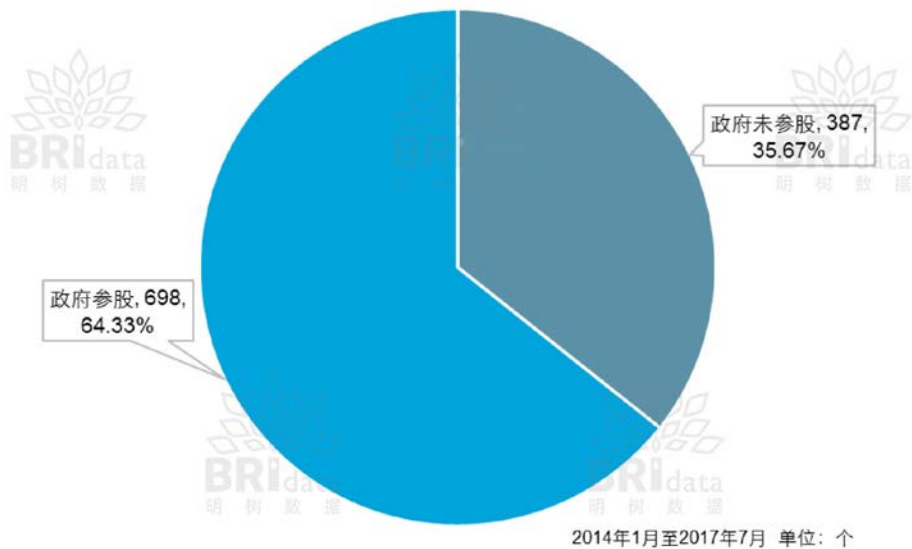


图 34：民营企业中标项目政府参股情况

(8) 项目执行效率

截止至 2017 年 7 月底落地的 3986 个项目中，共有 2254 个项目已经成立了相应的项目公司，成立比例约为 56.5%。若不包含 7 月份新中标的 240 个项目，则项目公司成立比例大约为 60.2%。其中，民营企业中标的 1898 个 PPP 项目中，有 1084 个项目成立了项目公司，占比约为 57.1%，国有企业牵头中标的 2063 个项目中已经开始执行成立项目公司的共有 1158 个，占比 56.1%。

从中标后的推进效率来看，由国有企业牵头或者国有企业单独中标的项目从中标日到成立 PPP 项目公司平均历时 79 天，民营企业中标的项目成立项目公司历时相对较短，平均为 52 天，一定程度上说明民营企业相较于国有企业在推进项目合同谈判和项目公司设立上更有效率。

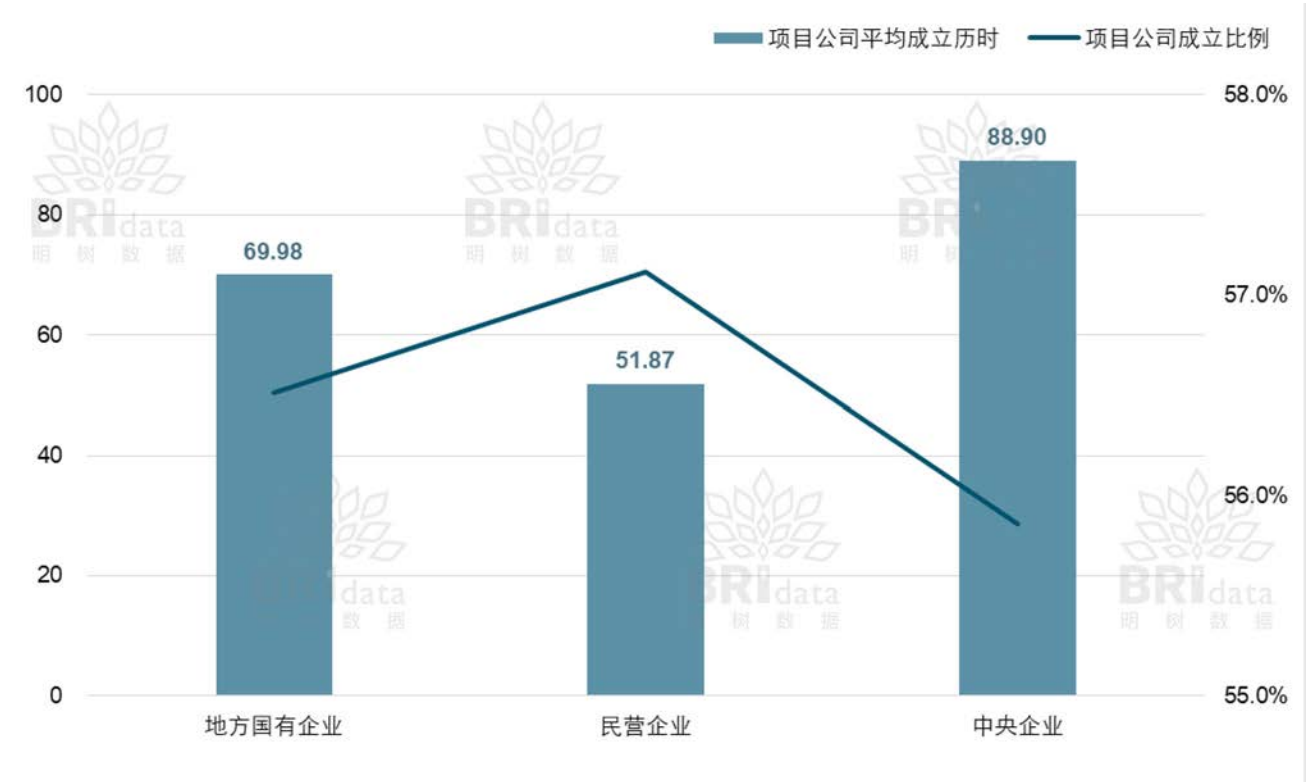


图 35：不同背景企业项目公司成立情况

(9) 项目联合体情况

从不同所有制企业合作情况来看，截止到 2017 年 7 月底，以联合体的形式中标落地的项目共有 3.1 万亿元，民营企业和国有企业组成联合体的形式主要分为 4 种，民营企业（牵头）和民营企业（参与），民营企业（牵头）和国有企业（参与），国有企业（牵头）和民营企业（参与），以及国有企业（牵头）和国有企业（参与），从下图中可以看出，国有企业之间联合中标项目规模占比最大，达到了 63%。而民营企业与民营企业组成的联合体在以联合体形式中标的项目规模仅为 10%。跨所有制形式组成的联合体则分享了剩余 27% 的联合体市场总份额。可以看出，从牵头方的角度，民营企业和国有企业更偏向于和相同所有制背景的企业进行合作，跨所有制的社会资本联合体也以国有企业牵头为主，未来仍然存在上升空间。

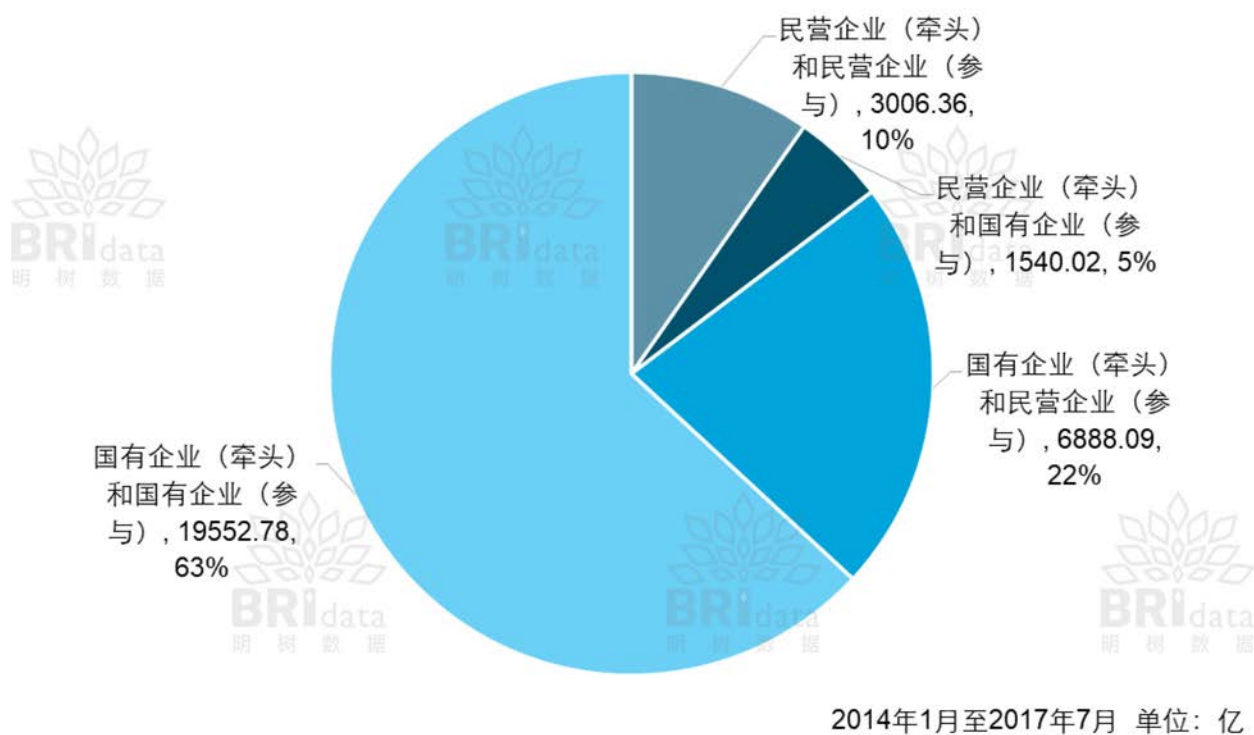


图 36：不同所有制背景企业联合情况

5 民营企业参与 PPP 项目面临的挑战

根据前文的分析，2015 年底开始市场成交稳定逐渐稳定在月均千亿规模的水平，但民营企业的市场份额却呈现了持续的双降趋势。本部分报告从民营企业的参与意愿、当前 PPP 项目的合作模式、政策支持的落实情况和市场竞争等角度对上述现象进行了进一步的分析。：

截至 2017 年 8 月，树数据明的数据库包含了 3986 个成交项目信息，其中同时具备资格预审结果数据和成交结果的数据共 753 个。从 2014 年至 2017 年，民营企业参与 PPP 项目的意愿（从通过资格预审项目的数量）和中标结果的数量都呈现出下降趋势。民营企业参与意愿和市场份额下降的一个重要原因是当前 PPP 项目的合作模式和采购方式使得整体资信能力偏弱的民营企业在竞争的时候已经输在了起跑线上。

进一步的，目前对民营企业参与 PPP 项目的金融支持政策并没有改善民营企业整体的融资条件，大量金融资源实际上被大型中央企业、国企所获得，从而制约了民营企业持续拓展 PPP 项目的能力。

最后，市场竞争的加剧一定程度上也影响了民营企业的竞争能力。民营企业面临更高的融资成本，中标条件却与中央企业和地方国有企业接近，盈利能力受到制约。

5.1 民营企业的参与意愿走低

近年来，为提高民营企业参与的积极性，国务院及其相关部委先后发布了一系列鼓励民营企业参与 PPP 的政策文件。相当数量的文件都不同程度地强调要激发和促进民间投资，鼓励和引导民营企业参与 PPP 项目。明树数据对部分政策文件中支持民营企业的条款进行了整理：

政策名称	相关条款
发改委印发促进民间投资健康发展若干政策措施	大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，进一步完善公共服务和基础设施领域鼓励民间投资参与的政策措施。研究出台相关行业、领域的 PPP 实施细则，切实解决民企与国企公平竞争问题，鼓励民间资本进入公共服务和基础设施领域。
【发改投资[2015]445 号】关于推进开发性金融支持政府和社会资本合作有关工作的通知	各省（区、市）发展改革部门要加强协调，积极引入外资企业、民营企业、中央企业、地方国企等各类市场主体，灵活运用基金投资、银行贷款、发行债券等各类金融工具，推进建立多元化、可持续的 PPP 项目资金保障机制。
【发改农经[2015]488 号】关于鼓励和引导社会资本参与重大水利工程建设运营的实施意见	拓宽社会资本进入领域。除法律、法规、规章特殊规定的情形外，重大水利工程建设运营一律向社会资本开放。只要是社会资本，包括符合条件的各类国有企业、民营企业、外商投资企业、混合所有制企业，以及其他投资、经营主体愿意投入的重大水利工程，原则上应优先考虑由社会资本参与建设和运营。
【财金[2016]91 号】关于联合公布第三批政府和社会资本合作示范项目加快推动示范项目建设的通知	按照国务院和财政部等部门出台的相关制度文件要求，依法择优选择社会资本，鼓励同等条件下优先选择民营资本；规范推进项目实施，落实示范项目责任制，建立对口联系和跟踪管理机制，确保示范项目实施质量。
【建城[2016]208 号】关于进一步鼓励和引导民间资本进入 城市供水、燃气、供热、污水和垃圾处理行业的意见	具备条件的民营企业可作为专业运营商，受托运营供水、燃气、供热、污水和垃圾处理设施。鼓励民间资本通过政府和社会资本合作（PPP）模式参与市政公用设施建设运营。
【财金[2016]90 号】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（新）	各级财政部门要联合有关部门营造公平竞争环境，鼓励国有控股企业、民营企业、混合所有制企业、外商投资企业等各类型企业，按同等标准、同等待遇参与 PPP 项目。要会同有关行业部门合理设定采购标准和条件，确保采购过程公平、公正、公开，不得以不合理的采购条件（包括设置过高或无关的资格条件，过高的保证金等）对潜在合作方实行差别待遇或歧视性待遇，着力激发和促进民间投资。对民营资本设置差别条款和歧视性条款的 PPP 项目，各级财政部门将不再安排资金和政策支持。
【财金[2016]92 号】财政部关于印发《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》的	项目实施机构应当根据项目特点和建设运营需求，综合考虑专业资质、技术能力、管理经验和财务实力等因素合理

通知	设置社会资本资格条件，保证国有企业、民营企业、外资企业平等参与。
【发改投资[2016]1744号】国家发改委关于切实做好传统基础设施领域政府和社会资本合作有关工作的通知	树立平等合作观念，多推介含金量高的项目，给予各类投资主体公平参与机会，鼓励和引导民营企业、外资企业参与 PPP 项目。招标选择社会资本方时，要合理设定投标资格和评标标准，消除隐性壁垒，确保一视同仁、公平竞争。探索在 PPP 项目中发展混合所有制，组建国有资本、民营资本、外商资本共同参与的项目公司，发挥各自优势，推动项目顺利实施。引导民间资本、外商资本参与 PPP 基金等，拓宽民间资本、外商资本参与 PPP 项目渠道。鼓励不同类型的民营企业、外资企业，通过组建联合体等方式共同参与 PPP 项目。
发改委印发促进民间投资健康发展若干政策措施	拓宽民营企业直接融资渠道，降低企业融资成本。支持符合条件的民营企业发行债券融资、首次公开发行上市和再融资，积极推动私募股权投资机构和创业投资机构规范发展，积极稳妥发展“新三板”市场和区域性股权市场。
【民航发〔2016〕117号】民航局关于鼓励社会资本投资建设运营民用机场的意见	放开民航中介服务市场，扩大民用机场专业领域从业主体规模，符合相应资质要求的国有企业、民营企业、外商投资企业、混合所有制企业以及其他投资经营主体，可单独或组成项目联合体全面参与民用机场咨询、设计、建设、运营、维护等业务。

民营企业的主动参与意愿是其开拓 PPP 市场的第一步，按照常理推测，民营企业主动参与 PPP 项目的积极性应该随着政策的鼓励稳步上升，因此我们试图从民营企业参与 PPP 项目资格预审的数量来分析其主动参与意愿。

从目前的采购流程而言，资格预审环节是 PPP 采购流程的一个重要组成部分。截至 2017 年 8 月，明树数据的数据库中包含了 753 个既有资格预审结果，又有中标结果的项目数据^[8]。以民营企业参与 PPP 项目资格预审的情况来作为其主动参与意愿的指标，**本报告发现，民营企业的主动参与意愿也呈现出下降的趋势。**根据明树数据收集到的样本，2015 年 12 月底，民营企业主动参与 PPP 项目的个数占比达到了 90%，但最新的数据显示民营企业参与资格预审的项目个数占比下滑到了 78%，与其中标项目个数占比的趋势较为一致，意味着民营企业参与 PPP 项目的主动性和通过 PPP 项目资格预审能力均呈现下滑趋势。

8. 部分项目未采用资格预审或未能查询到资格预审结果。

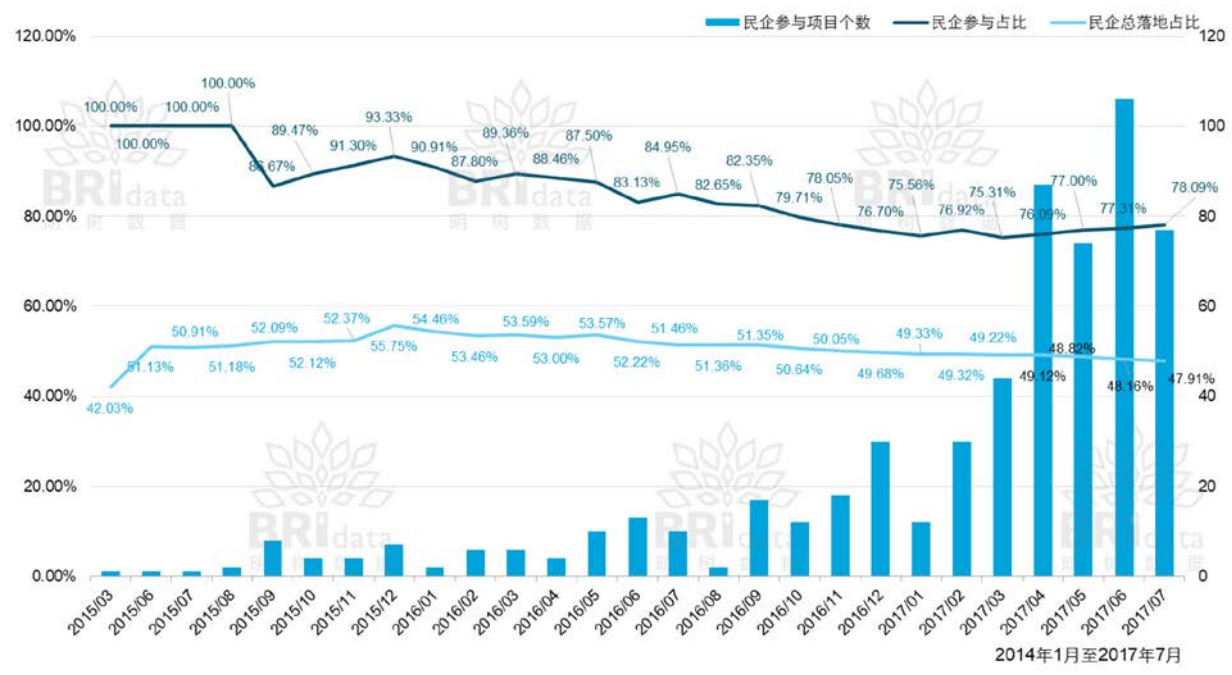


图 37：民营企业参与项目变化情况

5.2 当前 PPP 项目的合作模式和采购模式限制了民营企业的参与机会

我国 PPP 项目在合作模式上的一个显著的特征是社会资本一般需要具备投资、建设、运营的综合能力，社会资本需要设立项目公司（SPV）来与政府指定的实施机构签订《PPP 合同》，履行相关职责义务。这种模式使得资本实力较强、业务领域大而全的国有企业具备了参与 PPP 项目的天然优势。这种合作模式是把全生命周期不同阶段的基础设施和公共服务需求打包成一次采购完成，进而设立项目公司作为载体来实施合作。这种模式的优势包括：

节约实施成本。在于对于政府方而言，可以节约沟通成本和采购成本，直接与一家具备上述所有服务能力的社会资本进行合作，可以避免多次沟通、多次采购和能力考察的实施成本和时间成本。

有利于培育社会资本增强全生命周期绩效考核的意识。将建设、运营等全生命周期的责任义务整合在一起，有利于社会资本在项目建设阶段有更强的积极性提升项目质量，从而节约运营期间的成本支出，追求项目总成本的最小化和中长期的利益绑定。

有利于实现项目融资。以项目公司作为实施载体，可以一定程度上实现社会资本与项目之间的风险隔离，使得基于项目自身现金流的融资安排具备了一个相对独立的载体。

但上述模式可能也带来了以下问题，从而限制了民营企业的参与机会：

对投资能力的高要求不利于整体资本实力偏弱的民营企业参与。目前国内 PPP 市场上长期股权投资人仍然较为缺乏，社会资本基于自身信用的融资成为项目公司资本金的主要来源。因此几乎每个 PPP 项目对社会资本的资本金投融资实力都做出了一定程度的考察和要求，使得大部分群体属于中小型企业民营社会资本在参与 PPP 项目的时候难入地方政府的“法眼”。

擅长专业领域的民营企业可能无法获得直接参与项目的机会。在目前主流的 PPP 项目采购过程中，地

方政府往往会对联合体数量、联合体资质、联合体出资做出约定，限制了联合体内部优化权利义务分配的空间，使得大量具备专业服务能力但出资能力不强的民营社会资本无法直接参与 PPP 项目。

5.3 金融支持政策难以落实

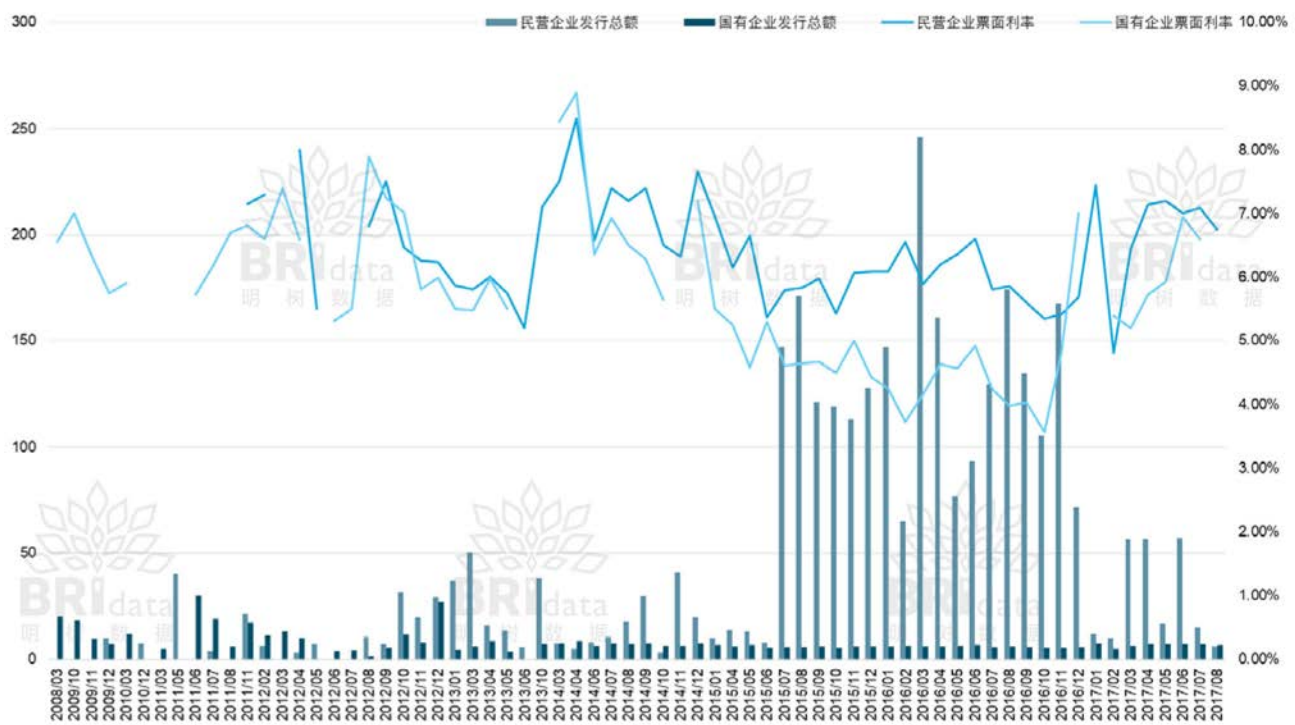
根据明树数据的统计，2014 年至今 PPP 项目的平均项目规模为 15.54 亿元，并且这一规模有逐渐增长的趋势。随着投资规模的增加，PPP 项目资本密集型的特征也越发明显。社会资本控股的项目公司能否获得足够的融资支持成为项目能否顺利实施的关键。

但根据明树数据的调研，虽然国家整体对 PPP 项目提供了一定的融资支持，但民营企业整体的融资成本并未有明显改善，中央企业、地方国有企业在 PPP 领域获得的金融支持要好于民营企业。报告从股权融资和债权融资两个角度讨论了民营企业所设立的项目公司的融资能力。

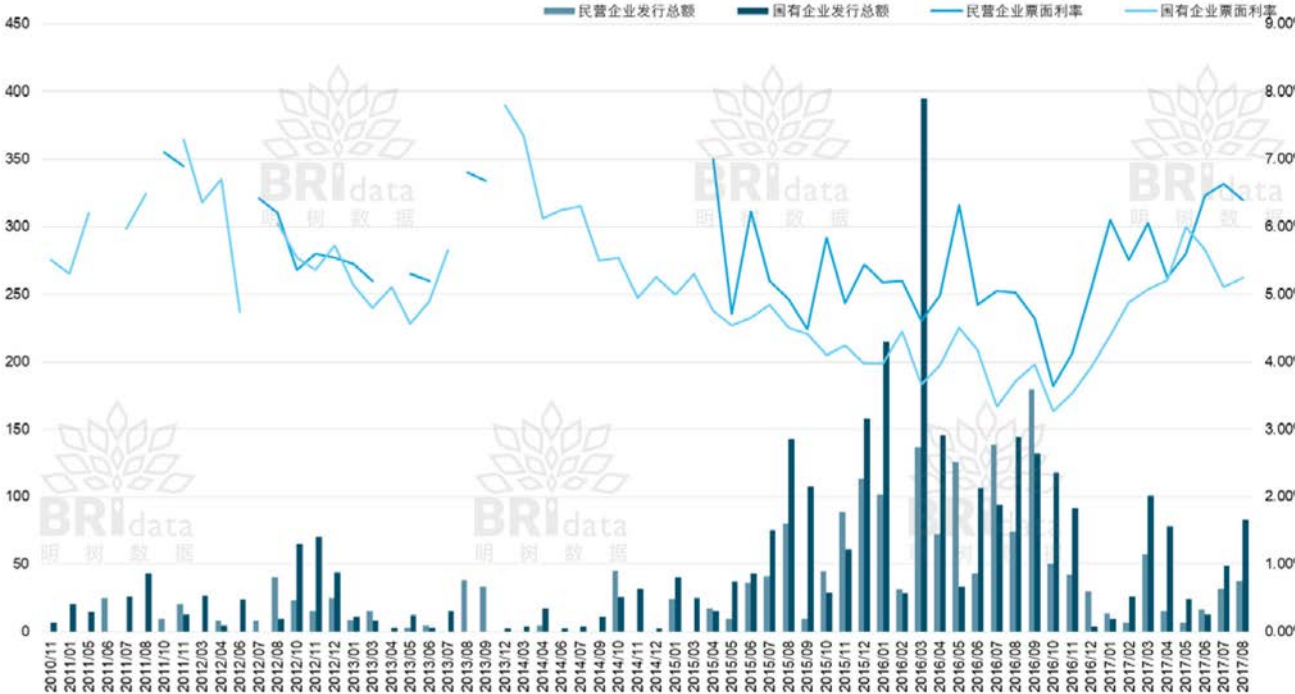
股权融资能力。与项目公司制度相伴随的是资本金制度^[9]，几乎所有的 PPP 项目都规定了不低于 20% 的资本金出资要求，资本金到位要求也成为所有社会资本实施项目需要解决的首要问题。在目前专业机构投资者缺乏参与的大环境下，股权融资更多地取决于社会资本自身的融资能力，实践中绝大多数 PPP 项目的股权融资取决于社会资本的公司信用，而非 PPP 项目的现金流。民营企业因为自身规模、评级弱于国有企业基于自身信用的融资形势不容乐观，无论是融资渠道或是融资成本上均落后于国有企业，客观上抬升了民营企业参与 PPP 项目的融资成本。以公司债的发行状况作为一个间接的判断指标，可以看到相同评级下，民营企业的融资成本均高于国有企业。

9. 资本金制度自 1996 年实施以来，在投资结构调整和信贷风险控制层面发挥了巨大的作用，但对其的深入讨论超越了本文的范畴。

AA级公司债发行情况



AA+级公司债发行情况



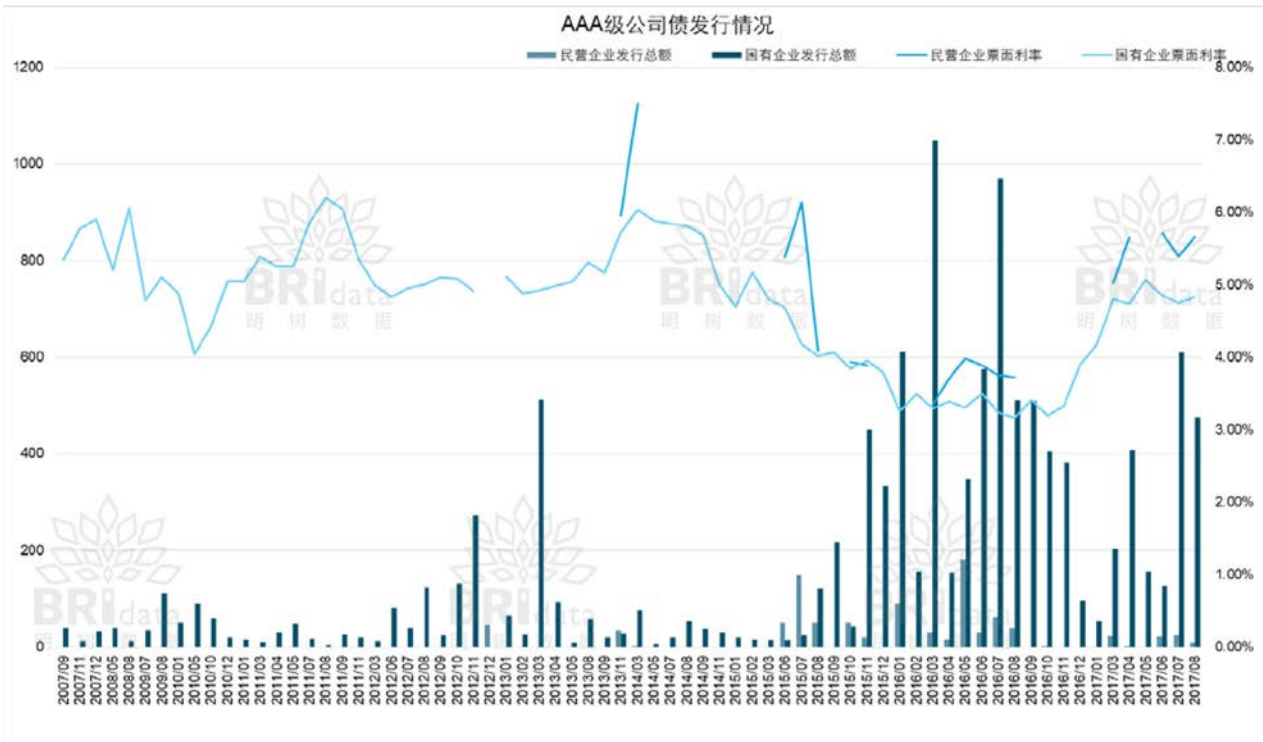


图 38：不同信用级别企业公司债发行情况

债权融资能力。目前国内 PPP 项目的债权融资渠道以商业银行提供的中长期项目贷款为绝对主流。根据和银行的交流反馈，实践中银行关注的焦点是项目的合规性（包括地方政府的财政可承受能力）和社会资本的实施能力。关于 PPP 项目合规性的判断，在既有的政策框架下已经逐渐成熟，而关于社会资本实施能力的认定则并没有跳出传统的审批框架，中央企业、地方国有企业（包括上市和非上市企业）成为了商业银行眼中的合格社会资本的第一梯队，上市民营企业是第二梯队，而非上市的民营企业在融资上并未受到太多的优待。尤其是在建筑承包商作为社会资本主要行业成员的背景下，在地产调控的背景下，民营建筑承包商的财务状况也影响了银行的信心。因此，在整体市场金融条件趋紧、去杠杆的大背景下，以非上市企业为主的民营社会资本的持续融资能力并未改善，近期有进一步抬升的趋势，从而影响了其持续参与 PPP 项目的能力。

5.4 市场竞争加剧影响民营企业的市场份额

(1) 民营企业自身能力有限无法参与规模较大的项目

据统计，2016 年以来推出的项目，市政工程类项目和交通运输类项目的规模居于前列，总规模达到了 36815.6 亿元，平均规模达到了 14.4 亿元。交通运输类项目由于体量和资质等各方面因素，以民营企业牵头中标的项目占比仅为 4.54%，中央企业牵头中标的项目占比为 57.31%，地方国有企业牵头中标的项目占比为 38.15%。市政工程类项目以民营企业牵头中标的项目占比为 19.34%，中央企业牵头中标的项目占比为 60.43%，地方国有企业牵头中标的项目占比为 17.95%。

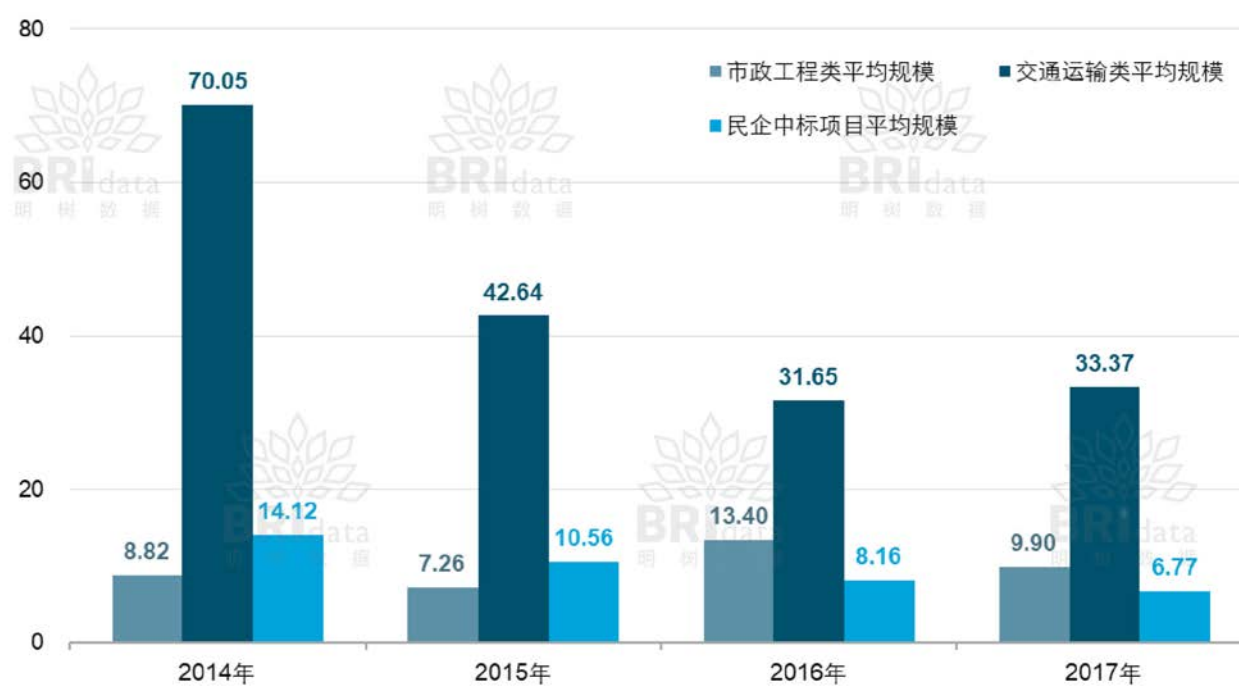


图 39：交通运输与市政工程类落地项目情况

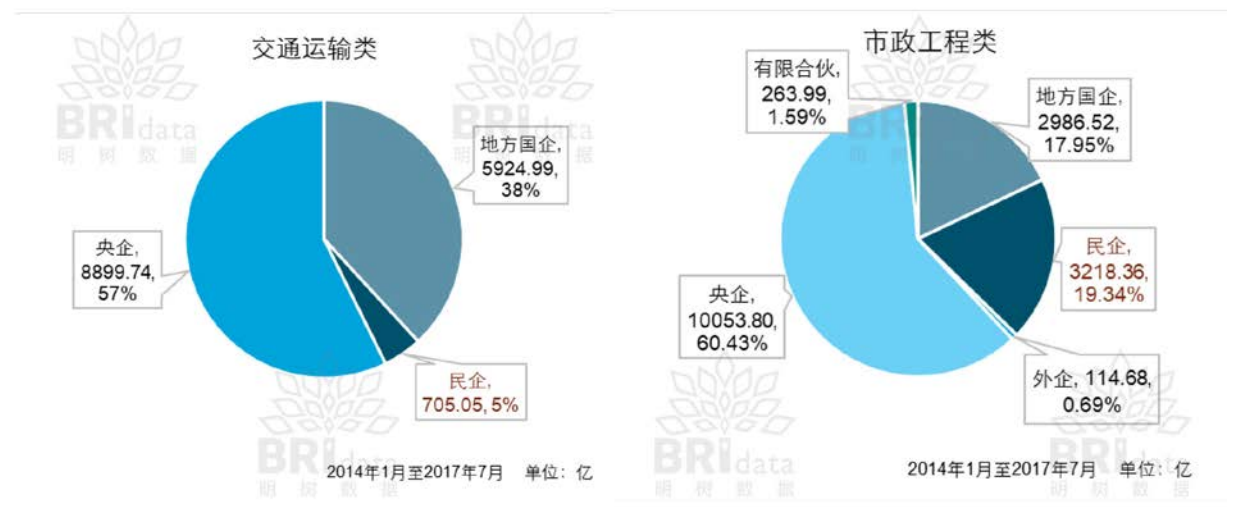


图 40：交通运输类项目和市政工程类项目中标社会资本分布

(2) 地方建筑类国企的竞争力正在不断加强

虽然《财金 (2014) 113 号文》对地方国有企业参与 PPP 项目作出了一定的限制，规定“本指南所称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”，但地方国有企业通过跨层级投资和跨区域投资突破了这一限制，斩获了巨大的 PPP 市场份额^[10]。据统计,截至 2017 年 7 月末，地方国有企业作为独立中标人或作为联合体牵头人中标的 PPP 项目 929 个，项目总规模 13331.46 亿元，平均规模为 14.35 亿元。成交份额分别占成交项目总规模的 22.3%和成交项目总个数的 23%。具体如下图所示：

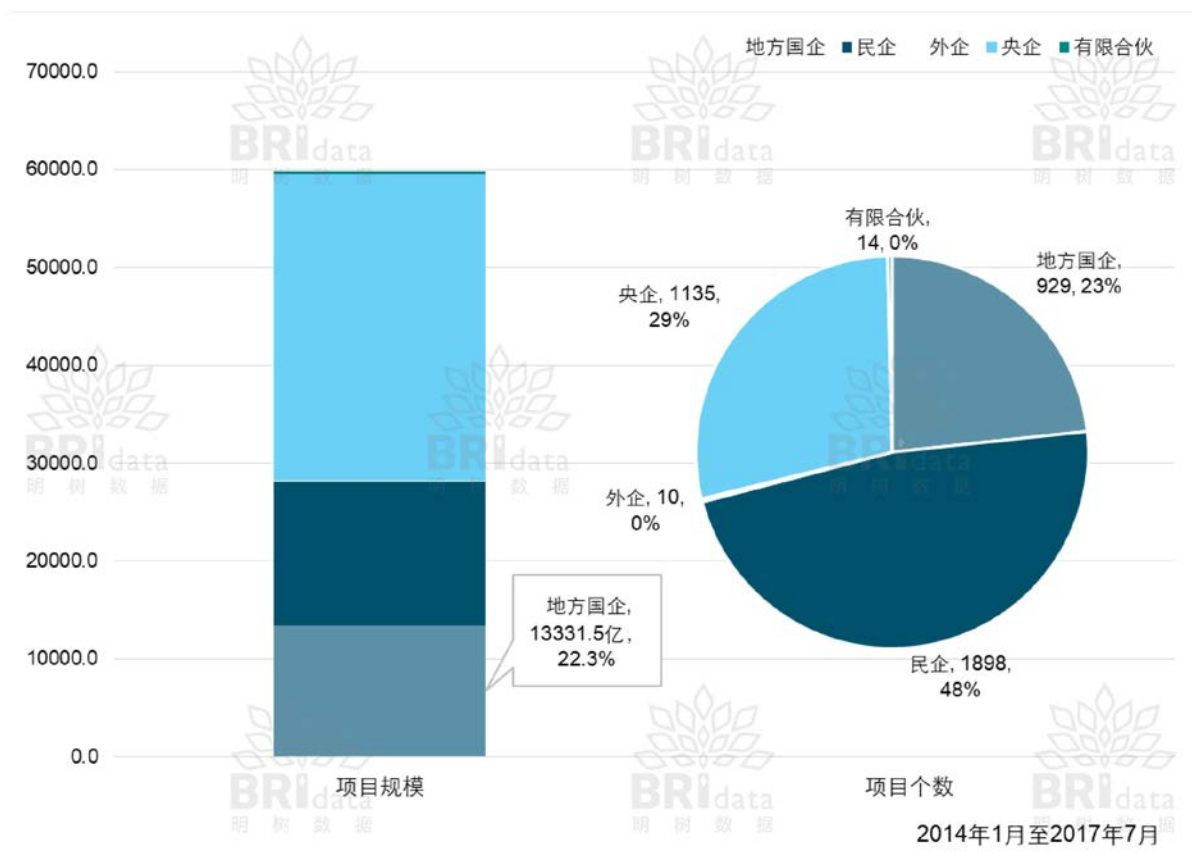
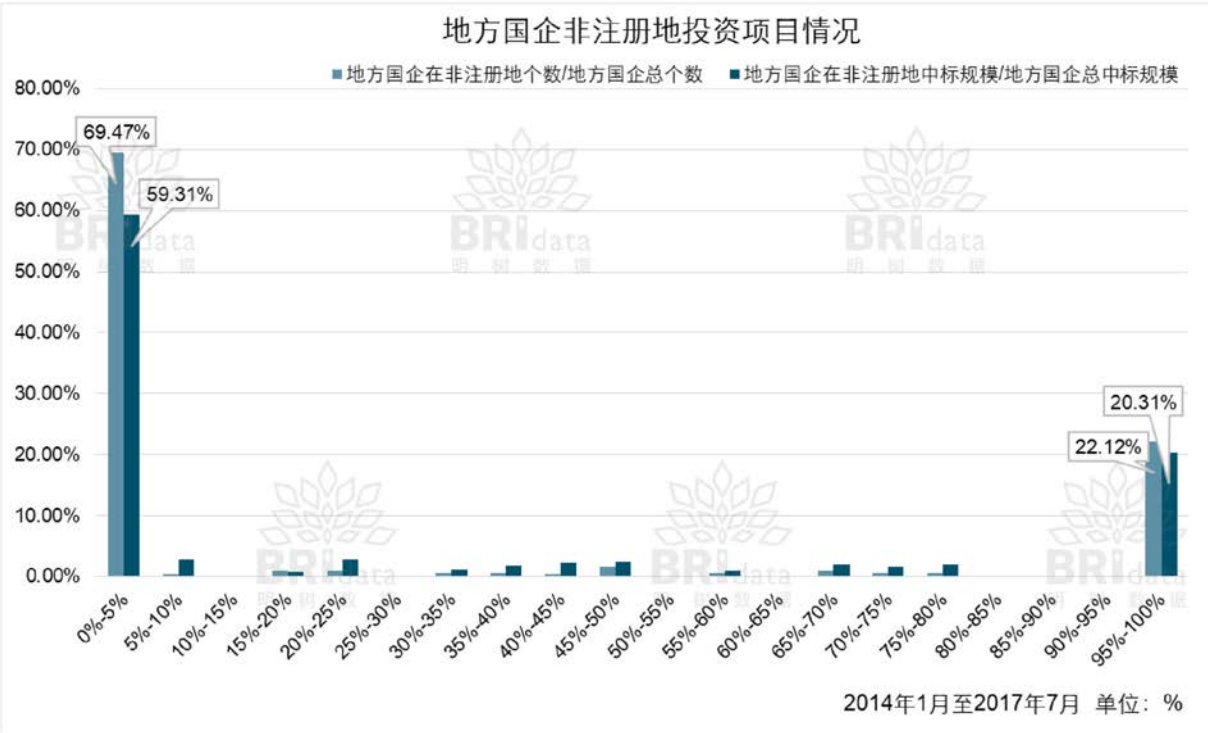


图 41：地方国有企业中标项目规模与个数情况

地方国有企业的区域选择也呈现出较为明显的两极分化趋势，有的企业成功地实现了“走出去”，积极拓展省外项目，但有的地方国有企业的绝大部分市场份额是在注册地省份范围内获得。

10.关于地方国有企业参与国内 PPP 市场的详尽报告，请查阅《地方国有企业参与 PPP 项目大调查》，章贵栋。



注：上图横坐标轴的百分比指地方国企在非注册地省份（含自治区、直辖市）中标的项目规模和个数占其全国范围内中标的项目规模和个数的比值，该比例越低，说明地方国企在注册地省份区域外业务拓展能力越弱。纵坐标轴的百分比是指跨区域PPP项目规模占比在横坐标轴区间内地方国企个数占有所有参与了PPP项目的地方国企个数的比例。

图 42：地方国有企业非注册地投资项目情况

此外，建筑承包行业作为竞争性行业，地方国有企业类建筑承包商承担了本轮 PPP 项目中社会资本的首先锋。大部分成功转型社会资本的地方国有企业在注册地省份展现出了强大的竞争实力，斩获不俗的市场份额。与其开拓市场的同时，上级国资委或国有控股平台在 2014 至 2017 年间也纷纷对地方国有企业进行增资，根据明树数据的统计，自 2014 年以来至今，共有 136 家地方国有企业建筑承包商背景的社会资本获得了资本实力的增强，累计增资达到 1015.56 亿元。增资进一步加强了地方国有企业的竞争实力，帮助他们在 PPP 市场上披荆斩棘。

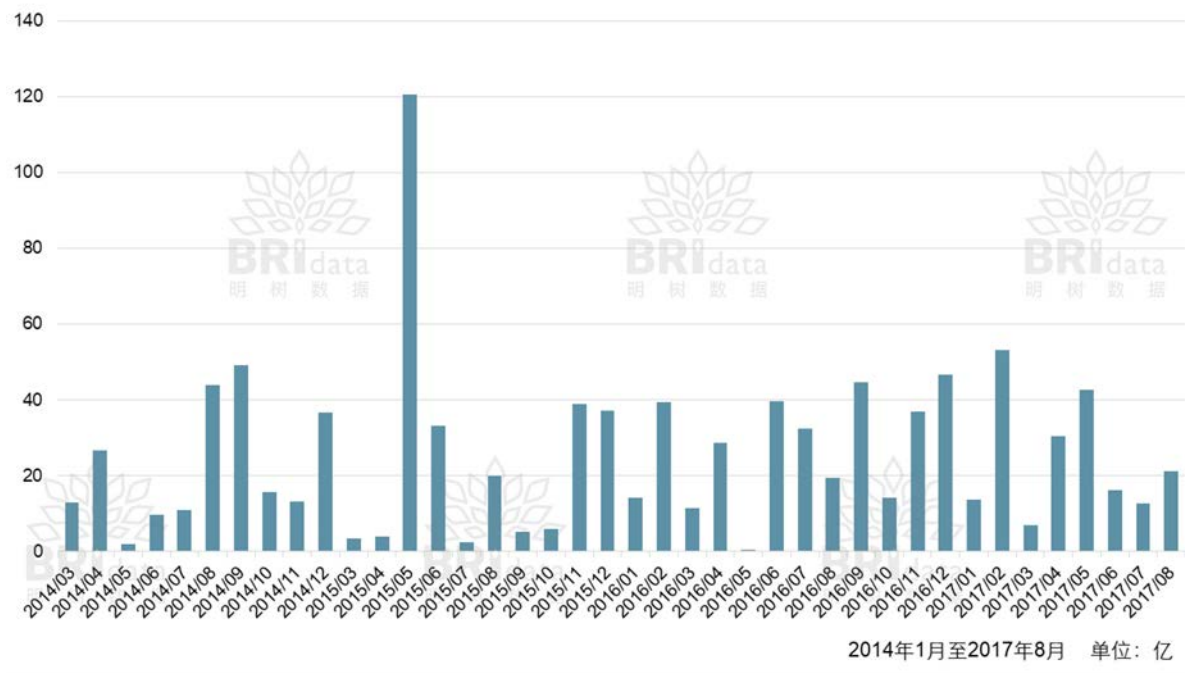


图 43：地方国有企业（建筑承包商）增资情况

（3）民营企业在成本上的劣势逐渐显现

商务报价是影响社会资本是否中标的一个重要考察指标，国内的 PPP 项目绝大多数都采用了合理低价法最高分的评分原则，因此具备更低成本的社会资本拥有了更为充分的竞争空间。而投资回报率和工程下浮率是 PPP 项目采购过程中最为常见的两个竞争参数。

2014 年至今共有 1236 个项目的中标结果中公布了投资回报率数据，共有 154 个项目公布了工程下浮率数据。从回报率来看，民营企业的平均回报率报价为 6.64%，中央企业的平均回报率报价为 6.36%，地方国有企业的平均回报率报价为 6.69%，中央企业的平均回报率相较于民营企业和地方国有企业低了 0.3 个点。

从工程下浮率来看，从已公布下浮率的 154 个项目来看，以地方国有企业牵头中标的项目平均下浮率为 5.67%，民营企业平均下浮率为 5.53%，中央企业平均下浮率为 4.87%。

可以看出，民营企业在两个核心商务条件的报价水平上均不具备优势，从而一定程度上影响了他们获得 PPP 项目的机会，这一点也从民营企业参与 PPP 项目的中标情况上有一定程度的体现。

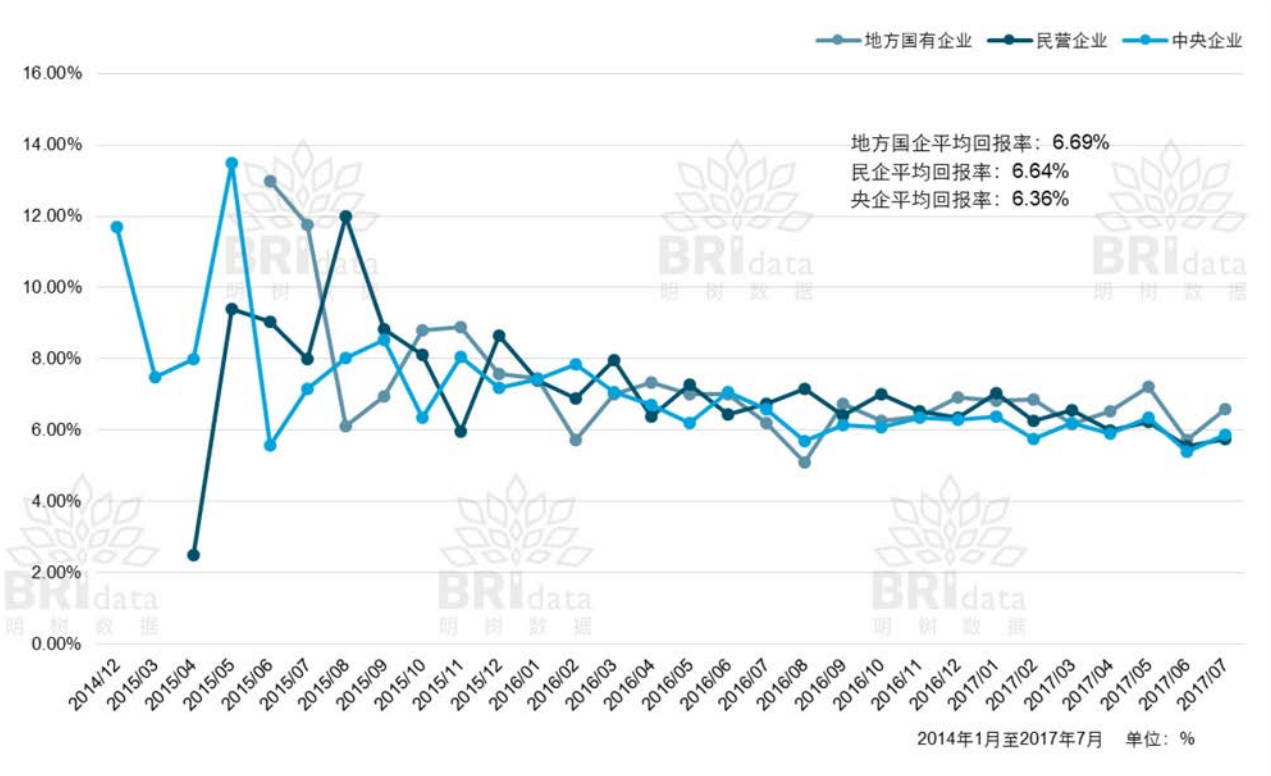


图 44：不同所有制企业中标项目平均回报率情况

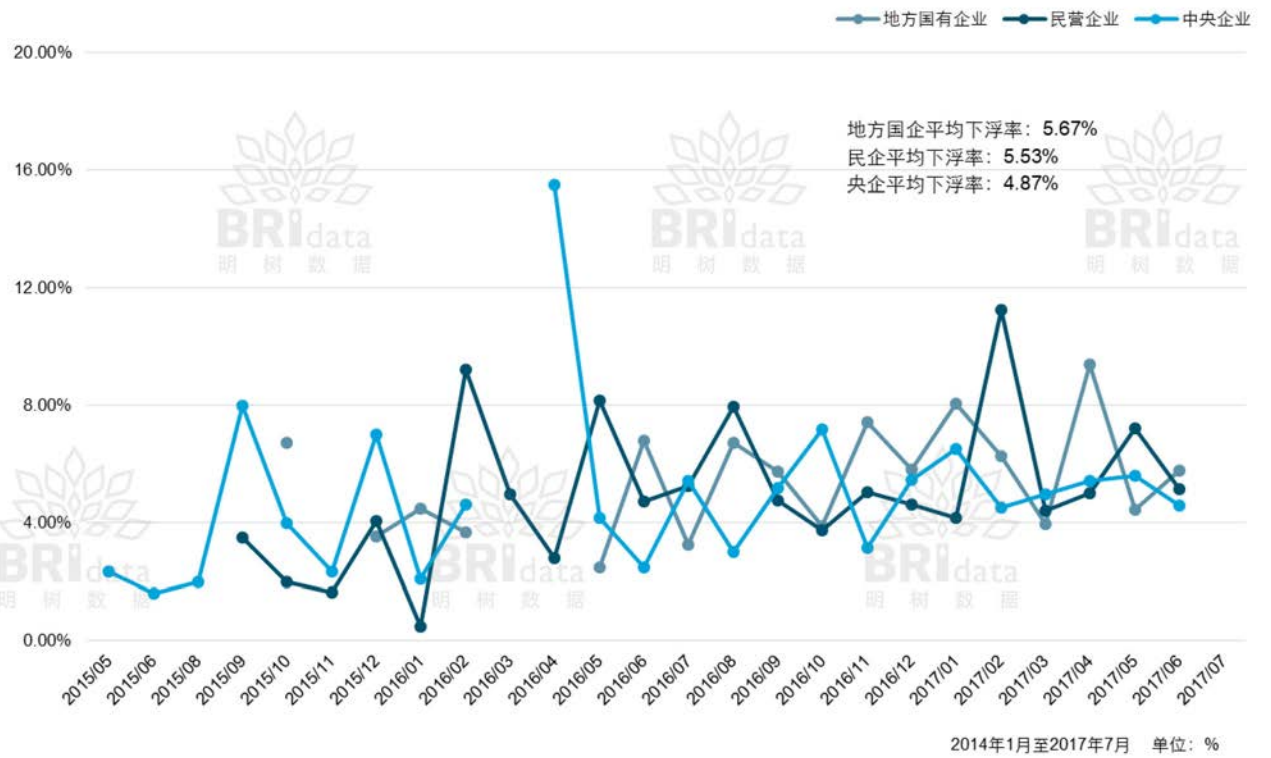


图 45：不同所有制企业中标项目工程下浮率情况

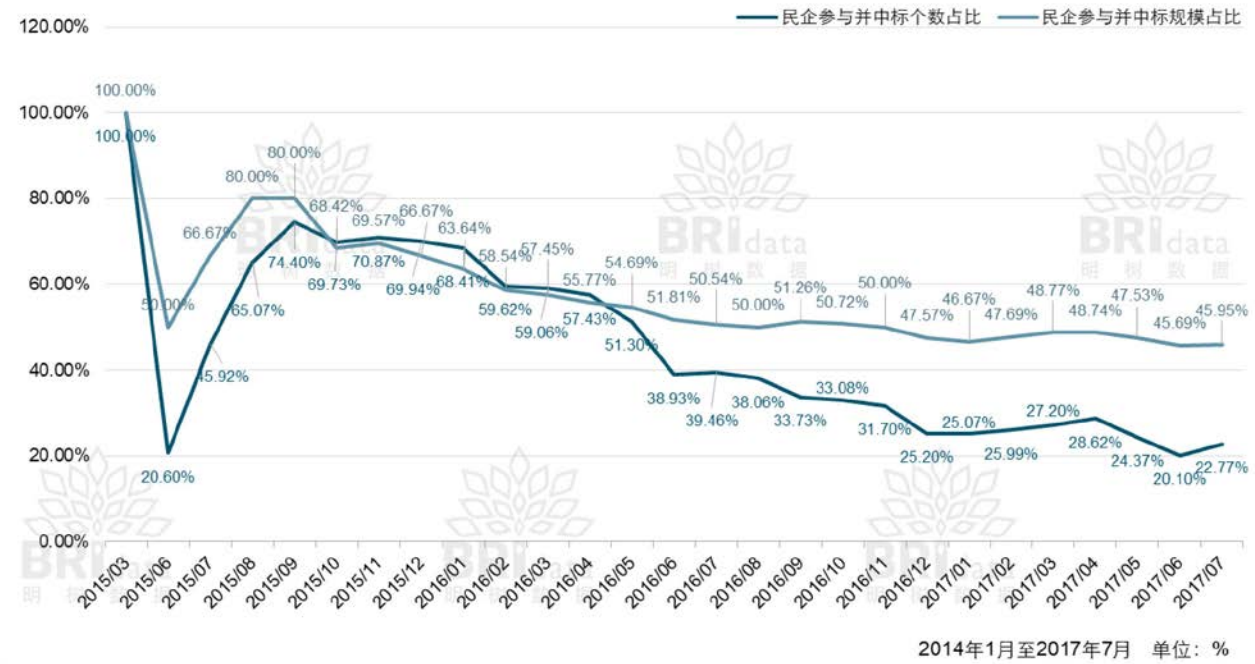


图 46：民营企业参与并中标项目变化情况

6 政策建议

基于上述分析，报告认为促进民营企业参与 PPP 项目的政策应着力于提振信心、提升机会和改善融资三个层面。

6.1 提振民营企业参与 PPP 项目的信心

(1) 明确 PPP 模式长期发展的政策预期

PPP 项目合作周期通常在 10 年以上，参与 PPP 项目需要社会资本在资金、人员和资源等方面长期投入，社会资本尤其是民营企业需要相应制定和调整企业长期发展战略。相较于国有企业，民营企业抗风险能力相对较弱，参与 PPP 项目更加需要稳定、连贯和可预期的长期政策。国务院法制办牵头起草的《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）》的发布，标志着 PPP 立法的重大进展，强化了社会资本对国家推动 PPP 发展的预期。其中，明确要求对各种不同所有制社会资本参与 PPP 项目的不歧视条款，提振了民营企业参与 PPP 项目的信心。同时，建议在条例正式稿中，进一步强调对社会资本专业运营能力的要求和导向，推动民营企业相关能力的培育、发展和壮大，进而增强参与 PPP 项目的积极性。

(2) 建立公平公正的风险分配体系

合理的风险分配体系是 PPP 实现长期合作的基础，也是 PPP 的目标之一。PPP 项目的顺利实施同时也受制于很多超越项目之外的条件的约束，涉及到的法律法规、部门直接的协作也超越了单个项目的可控边界。目前的政策和指南强调了政府实施 PPP 项目的合规流程，强调绩效付费和非固化责任，但对于基于 PPP

项目共性特征的标准化合同条款和风险分配框架缺乏明确的实施指引，导致平等合作这一价值导向落实情况较差，实践中政府“甲方”和社会资本“乙方”的惯性思维仍然普遍存在，这种状态在日趋激烈的竞争下愈发明显。PPP 项目的一个挑战是社会资本需要负责项目全生命周期的运营维护，但在实践过程中社会资本所承担的义务与其拥有的权利缺乏对等的谈判空间，地方政府存在过度转移风险的趋势。尤其是在一些以可用性维护为主的项目上，社会资本对项目合理使用程度缺乏足够的权力和保障，却承担了可能因为过度使用导致的维护成本和绩效考核指标，关于政府义务留下的模糊空间成为对于社会资本而言“如鲠在喉”，成为影响社会资本和金融机构信心的一个重要原因。

（3）完善 PPP 领域信息披露制度

信息披露是促进 PPP 市场透明程度提升和实施流程规范化的重要保障。对于时间跨度长、回报中等偏低的基础设施和公共服务项目而言，信息不对称足以扼杀交易的动机。反映在市场行为上，体现为过往基础设施和公共服务项目投资以央企和国企为主，他们与地方政府之间的“亲密关系”使得他们掌握了民营企业不曾掌握的信息并具备了更多的谈判筹码，一定程度上导致了市场上民营企业的身影并不活跃。而此轮 PPP 实施至今，民营企业的参与程度较之以往有了较大的提升，从各个层级项目库的建立，到实施流程的标准化，民营企业所不具备的信息优势和对交易过程不合规性的担忧极大地被弱化，信息不对称的降低是提升民营企业积极性的重要因素之一。财金[2017]1 号文构建了一个相对完善的 PPP 项目信息披露框架，但根据目前信息披露平台所公示的信息来看，及时性、完整度仍然有待提升。同时，地方政府层面 PPP 项目的跨部门合作不应该只把重点放在准备和采购环节，在执行阶段和信息披露上也应建立起相对流畅的协同工作机制，提升信息披露效率。最后，建议信息披露的范围也应考虑保护社会资本的商业机密，比如社会资本的技术路线、融资模式和融资成本^[11]等要素，披露后可能会导致竞争对手的模仿并对其合理的商业利益带来损害，进而会影响其参与信心。

（4）坚持 PPP 争议的多元纠纷解决机制

PPP 争议的解决机制和救济途径，是影响民营企业参与 PPP 项目积极性的一个重要因素。PPP 争议包括两大类，一类是在选择社会资本过程中，如因招投标程序，或特许经营权授予产生的争议，此类争议可能涉及到行政权的行使，如撤销或收回特许经营权；另一类是因 PPP 协议本身产生的问题。PPP 争议解决途径需要根据具体争议的内容和法律关系来定，如果涉及行政权的行使，就用行政诉讼，若是私法性质的争议，就采用民事诉讼，并且不排除公正高效的仲裁救济途径。多元的 PPP 争议纠纷解决机制，有助于消除民营企业对行政诉讼的“畏惧感”，增强参与 PPP 项目的积极性。

11.世界银行 2017 年《PPP 合同指南》7.2.3。

6.2 提升民营企业参与 PPP 项目的机会

(1) 避免不合理打包实施和采购 PPP 项目的行为

地方政府在制定项目合作范围和合作边界时，往往通过将几个小项目打包成为一个大项目来进行实施。打包实施虽然一定程度上能节约实施成本和采购成本，但对项目之间的协同效应缺乏足够的评估，协同效应不明显的项目打包采购并无法提升项目整体的物有所值。这种趋势和强调投资、建设、运营一体化服务能力的采购偏好相结合，导致实施项目社会资本资格要求门槛的提升，长期以往会导致部分行业寡头的垄断性地位，损害规模较小的民营企业的参与机会和本地中小型企业的生存环境。建议应该对项目打包实施的做法进行更为严谨的评估，避免简化实施步骤导致的项目物有所值损失和对民营企业的挤出效应。

(2) 杜绝 PPP 项目采购时的“隐性歧视”行为

当前 PPP 项目采购过程中，对于民营企业的“显性歧视”已经普遍得到消除，但“隐性歧视”仍然普遍存在。远高于项目实际需求的注册资本实力、资产规模要求、融资能力、业绩水平、人员配置水平要求等在采购文件的评审要求中依然频繁出现，令参与者“望而却步”。并且实施机构通常对社会资本的合理化建议不予采纳，影响了民营企业的参与信心和竞争机会。因此，我们建议应针对采购过程的一些硬性资格条件の設定形成一个较为明确的指导区间，地方政府不得通过远超项目实际需求的资格条件来限制中小型合格供应商的参与机会。

(3) 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

在目前主流的 PPP 项目采购过程中，地方政府往往会对联合体数量、联合体资质、联合体出资做出约定，限制了联合体内部优化权利义务分配的空间，甚至部分项目直接禁止联合体形式参与，使得大量具备专业领域服务能力但出资能力不强的民营社会资本和具备出资能力但缺乏专业服务能力的金融机构因为种种原因无法直接参与 PPP 项目，导致“大而全”的社会资本参与项目的机会要高于“小而专”的联合体。这种采购模式下，地方政府可能实现了项目实施的风险控制，却无法享受潜在更优的专业细分服务和报价的机会。我们认为，PPP 模式是政府和社会资本之间风险的“一次分配”，联合体之间的合作则是风险的“二次分配”，对风险“二次分配”的过多限制会导致合格供应商数量的下降，既不利于采购过程竞争氛围的营造，也背离了选择最优社会资本的初衷，客观上抬升了项目的全生命周期成本。

(4) 严格限制对地方竞争性国企的隐性补贴

市场化经营的地方国有企业转型作为社会资本参与 PPP 项目值得鼓励，但在实践中，部分地方国有企业在注册地范围强大的影响力和上级控股单位的增资在一定程度上已经干扰了 PPP 市场竞争的公平性。根据明树数据统计，近 60% 的地方国有企业其获得的 PPP 项目完全分布在其注册地所在省份，地方国有企业并没有实现“走出去”。建议对上述现象展开系统性的整理和调研，杜绝各式“隐性补贴”，构建一个公平的 PPP 市场竞争环境。

6.3 改善民营企业参与 PPP 项目的融资环境

(1) 加强对 PPP 领域整体信贷总量的支持

在过去一段时间内，由于政府购买服务类项目的竞争，金融机构对 PPP 领域的支持远小于政府购买服务领域，导致 PPP 成交规模和融资交割金额的背离，整个 PPP 融资市场面临“僧多粥少”的局面。虽然今年以来政府购买服务逐渐被纠正，但金融系统对于 PPP 项目整体的信贷规模额度受制于金融市场的整体条件，在整体融资环境趋紧的情况下，今年以来社会资本已经明显感受到信贷规模和实际融资成本的抬升。PPP 项目作为关系国计民生的项目，交付时点要求强，盈利性偏弱，信贷规模的控制既影响了项目进度，实际融资成本抬升而基准利率不变单方面造成了社会资本融资成本的增加。在趋紧的金融环境下，民营企业所能享受到的融资资源又被进一步的压缩，边际融资条件恶化的程度超过了中央企业和地方国有企业，一定程度上也影响了民营社会资本参与 PPP 项目的积极性。建议监管部门加强对 PPP 领域信贷总量的支持，维持良好的行业融资环境。

(2) 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

中国 PPP 市场上缺乏长期股权投资机构的问题已经由来已久，而在国外长期投资机构是基础设施和公共服务领域项目投资权益性资本的重要来源之一。在缺乏长期股权投资机构的背景下，目前的 PPP 项目合作模式倒逼社会资本转型为长期投资者，而作为民营企业社会资本主力军的建筑承包商和运营商则大多数是劳动密集型和技术密集型企业，其原有业务模式以重服务、轻资本和短周期为主，PPP 模式对投资、建设、运营整体能力和全生命周期服务能力的强调对社会资本原有发展路径和业务模式带来巨大挑战，导致缺乏足够资本实力和持续融资能力的社会资本逐渐被排除出市场。缺乏长期股权投资者的原因一方面是政府习惯于和实力雄厚的建筑承包商直接合作，另一方面则是《PPP 合同》中对财务投资人合法权益缺乏足够的重视和保障，大量《PPP 合同》对融资机构的介入权和追索权表述模糊或缺乏表述，使得融资机构只能将风险转嫁到社会资本身上，导致金融资源整体往抗风险能力强的大型社会资本集聚，进一步导致民营企业能够享受的金融支持政策难以落实到位。培育专业型的长期股权投资机构需要同时完善对其权益的保护机制，鼓励它们以联合体形式参与 PPP 项目，既能丰富我国 PPP 领域权益性资本的来源，也能改善中小型企业的出资压力。

(3) 建立融资支持和风险保障等外部增信机制，推动项目融资模式的运用

金融机构对于企业的风险判断和定价有着成熟的体系方法，在通行的融资评审框架下，要求民营企业整体在没有外部支持的情况下获得比中央企业和地方国有企业更有利的融资条件并不符合金融市场的规律。建议通过融资支持基金和引入保险机构等手段降低金融机构参与项目的风险，减轻民营企业因参与 PPP 项目而额外增加的增信责任，从而达到改善其参与 PPP 项目面临的融资困局。具体而言，融资支持基金一方面应积极发挥专业优势，促进 PPP 项目的信息传递，帮助潜在的金融机构了解项目信息，降低融资交割过程中的信息不对称，促成项目融资在更普遍范围内的应用，改善目前广泛存在的金融机构“挑项目”、“挑社会资本”的现象；另一方面，应重点加强对中小型社会资本和相对落后地区实施机构的支持，通过建立

区域性的 PPP 支持基金等方式，充分发挥属地化的优势承接上级引导基金的资源，实现对贫困地区和民营企业的“雪中送炭”，真正落实融资支持基金的引导目的。

(4) 加快 PPP 领域二级市场的发展

PPP 领域的二级市场是 PPP 领域多层次资本市场的重要组成部分，加快二级市场的培育，鼓励风险偏好不同的投资人和专业服务机构进入 PPP 领域，是实现 PPP 项目再融资和风险分配的重要途径，也是发起投资人获得持续投资能力的重要渠道。PPP 二级市场的形成也有助于改善目前市场上财务投资人偏好名股实债的现象，为长期股权投资人参与 PPP 项目提供一个途径。其次，从提升行业效率、优化资源配置的角度，PPP 二级市场的形成也会促进我国公共服务外包行业发展，目前大量承包商或投资机构承接 PPP 项目实际上在提供运营维护上并不具备效率和成本优势，一些属地化、专业化并具备规模效应的运营机构则可以较好地弥补这一空白，在项目的不同阶段发挥各自的优势，从而实现项目整体服务质量的提升和规模效应^[12]。我们建议实施机构应该转变观念，在《PPP 合同》中对社会资本合理的二级市场交易权利应充分尊重和保障，实施机构自身的利益则通过再融资条款来实现项目风险再次分配带来的价值提升。

12.关于 PPP 二级市场的更多观点请查阅《浅谈 PPP 项目二级市场和退出模式》，章贵栋，2016。



本报告不对所提供的数据及信息的准确性或完整性做出任何直接或间接的承诺,读者应当谨慎引用报告内的所有内容。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是国内首家专注PPP行业大数据的科技公司,打造PPP+BIM+云+AI一体化平台,聚焦PPP项目全生命周期资产管理,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。中英双语数据平台www.bridata.com,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。

龙元明城投资管理(上海)有限公司是龙元建设集团于2014年成立的全资子公司,是龙元建设集团进行PPP项目投融资、建设、运营管理的专业机构。

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

龙元明城投资管理(上海)有限公司
电话: 021-65103999
网址: http://www.lymcppp.com/