

2021

中国PPP市场年报

ANNUAL REPORT OF CHINA'S PPP MARKET IN 2021

北京明树数据科技有限公司

锦天城上海律师事务所

北京市惠诚律师事务所

东南大学PPP国际研究中心

前言

2021 年是党和国家历史上具有里程碑意义的一年。我们隆重庆祝中国共产党成立一百周年，实现第一个百年奋斗目标，开启向第二个百年奋斗目标进军新征程，沉着应对百年变局和世纪疫情，构建新发展格局迈出新步伐，高质量发展取得新成效，实现了“十四五”良好开局。我国经济发展和疫情防控保持全球领先地位，国家战略科技力量加快壮大，产业链韧性得到提升，改革开放向纵深推进，民生保障有力有效，生态文明建设持续推进。但同时我们必须看到我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力。世纪疫情冲击下，百年变局加速演进，外部环境更趋复杂严峻和不确定。2021 年 12 月的中央经济工作会议认为，我国经济韧性强，长期向好的基本面不会改变。2022 年经济工作要稳字当头、稳中求进，会议要求各地区各部门要担负起稳定宏观经济的责任，积极推出有利于经济稳定的政策。

在稳增长的大背景之下，基建对经济产生积极影响。2021 年中央经济工作会议提到，要积极扩大有效投资，要适度超前进行基础设施建设。基建作为逆周期政策重要抓手，发力的必要性正在提升。2021 年政府工作报告拟安排地方政府专项债券 3.65 万亿元，优化债券资金使用，优先支持在建工程，合理扩大使用范围。中央预算内投资安排 6100 亿元。继续支持促进区域协调发展的重大工程，推进“两新一重”建设，实施一批交通、能源、水利等重大工程项目，建设信息网络等新型基础设施，发展现代物流体系。政府投资更多向惠及面广的民生项目倾斜，新开工改造城镇老旧小区 5.3 万个，提升县城公共服务水平。实际 2021 年地方债累计发行完成度略低于年初预算，从节奏上来看，2021 年财政属于后置发力，2022 年很可能前置发力。

从结构上看，2021 年新老基建共同发力。根据“十四五”规划，交通、能源、水利预计是未来几年老基建的发力重点，而新基建作为基建投资的首要抓手，实际上多是产业投资，其增速较快，但规模相对较小。

“十四五”期间，数据中心、高铁轨交、5G、汽车充电桩均是新基建的投资热点。

作为“十四五”规划的开局之年，2021 年 PPP 发展渐趋稳定，越来越多财政部在库项目完成签约落地、开工建设并进入运营期。作为稳增长、促改革、调结构、惠民生的重要抓手，PPP 模式通过引导社会资本投向，激发民间投资活力，在助力落实国家重大战略方面发挥了重要作用。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平多次强调高质量发展是我国经济社会发展的主题。高质量发展包括坚持创新驱动、发展现代产业体系、形成强大国内市场、加快数字发展、全面深化改革、完善新型城镇化战略、优化区域经济布局等。对于 PPP 模式运用集中的基础设施与公共服务领域，完善新型城镇化战略、优化区域经济布局、建设现代化基础设施综合体系为今年政策关注重点。

目录

本报告编者

北京明树数据科技有限公司

肖光睿 李飞 焦军 朱立莉
侯继尧 洪志强 郭瑞 蔡佳迎
杨茗 任芳芳 侯天慧 沈丹
吴毓朵 李坤 石晗

锦天城上海律师事务所

刘飞 许晋遥 乔扬

北京市惠诚律师事务所

薛起堂 郑长虹

东南大学PPP国际研究中心

袁竞峰 张磊

前言	1
明树数据	6
项目库 I ——财政部PPP项目库情况	6
财政部PPP项目总体分析	6
2021年财政部PPP项目分区域分析	7
2021年财政部PPP项目分行业分析	8
项目库 II ——发改委PPP项目库情况	9
发改委PPP项目区域分析	9
发改委PPP项目行业分析	10
发改委PPP项目进程分析	10
发改委PPP项目审批、核准、备案情况分析	11
中标——全国PPP项目中标情况分析	12
2021年中标项目总体分析	12
2021年中标项目分区域分析	12
2021年中标项目分行业分析	14
2021年不同性质社会资本中标情况分析	16
落地——全国PPP项目公司成立情况分析	17
项目公司成立总体分析	17
项目公司成立地区分析	19
项目公司成立行业分析	20
PPP市场年度榜单	21
2021年十大社会资本投资人	22
2021年不同所有权背景十大社会投资人	22
2021年重点行业十大社会投资人	23
2021年单体项目投资规模排名	24
2021年重点行业十大项目统计	25
央企PPP项目中标情况分析	26
央企历年累计中标PPP项目分类分析	26
其他投资类项目市场概述	35
ABO项目分类分析	36
EPC+F等项目分类分析	37
明树整理	39
2021年基础设施及投融资领域政策	39
年度政策概述	39
中央层面重要政策解读	47
年度热点话题	39
明树研究	61
双碳战略目标下，中国的基础设施建设	61
双碳目标实施的政策要求	61
我国基础设施的碳排放现状	62
我国基础设施建设实现双碳目标的实施路径	63
我国城市基础设施建设实现碳中和面临的挑战	64
我国城市基础设施建设中实现碳中和需抓住的机遇	65
结语	65
EOD模式发展概览	66
十三五期间生态环境政策与财政资金投入总结	66
十四五期间加速推进EOD实践	68

城市更新项目运作的投融资方式、流程、模式及案例分析	69
城市更新内涵	69
城市更新实施流程	70
城市更新投融资模式	70
城市更新收益来源	74
经典案例	76
中国公路建设市场：现状、模式、趋势、策略	78
现状篇：悉知过往，感知态势	78
模式篇：他山之石，可以攻玉	83
趋势篇：趋势研判，洞悉未来	85
策略篇：谋定而动，笃行致远	87
PPP项目绩效管理	88
PPP项目绩效管理规范发展脉络	89
PPP项目绩效管理发展新趋势	93
特别专题：全国PPP项目涉诉案件大数据报告	97
PPP项目有关涉诉案件整体分析	98
PPP项目有关涉诉案件的整体情况	98
PPP项目有关涉诉案件与PPP项目整体情况对比	98
PPP项目有关涉诉案件的类型和案由分析	105
PPP项目有关涉诉案件的类型	105
PPP项目有关刑事案件的简要分析	105
PPP项目直接相关案件的案由	106
PPP项目直接相关案件主体分析	109
PPP项目直接相关案件涉诉主体关系	109
各审理阶段启动方的身份分析	110
PPP项目的项目公司组成情况	111
PPP项目直接相关案件审理阶段分析	111
案件经过的审理阶段	111
案件终结的审理阶段	112
各审理阶段不同主体的胜诉情况	113
裁定书内容分析	114
PPP项目直接相关案件诉讼请求分析	116
诉讼请求内容分析	116
各方主体诉讼请求的终审结果分析	119
PPP项目涉诉纠纷裁判观点梳理	121
PPP项目涉诉纠纷风险提示	134
政府方败诉的部分原因分析	134
社会资本方败诉的部分原因分析	135
明树展望	136
总结	136
市场成交情况	136
2021年基础设施及投融资领域政策	136
双碳目标既是挑战也是机遇	137
EOD模式是重要生态文明建设工具	137
城市更新是热点	137
全面实施PPP项目绩效管理	138
PPP项目有关涉诉案件情况	138
展望	138
PPP市场展望	138
城市更新市场展望	140
公路建设市场展望	141

I. 明树数据

本报告中 PPP 项目数据分析，分为三个口径：

- (1) 财政部 PPP 综合信息平台项目库（包括项目管理库^[1]和项目储备清单^[2]）公开发布数据（以下简称“财政部 PPP 项目”）。
- (2) 发改委全国 PPP 项目信息监测服务平台公开发布数据（以下简称“发改委 PPP 项目”）。
- (3) 明树数据观测的全国所有公开采购的 PPP 项目（以下简称“全口径 PPP 项目”），包含了财政部、发改委入库项目中的成交和落地项目，以及未入财政部、发改委项目库的成交和落地^[3]项目。

本报告中数据统计时间截至 2021 年 12 月 31 日。

一、项目库I——财政部 PPP 项目库情况

（一）财政部 PPP 项目总体分析

作为“十四五”规划的开局之年，2021 年 PPP 发展渐趋稳定，越来越多在库项目完成签约落地、开工建设并进入运营期。作为稳增长、促改革、调结构、惠民生的重要抓手，PPP 模式通过激发民间投资活力，引导社会资本投入基础设施建设，在助力落实国家重大战略方面发挥了重要作用。

截至 2021 年 12 月 31 日，财政部 PPP 在库项目总计 13810 个，总投资额为 20.56 万亿元，其中：管理库项目 10204 个，投资额为 16.39 万亿元；储备清单项目 3606 个，投资额为 4.17 万亿元。通过近 3 年在库项目情况的对比分析（如图 I-1 所示），可以发现财政部 PPP 在库项目规模近三年来逐年增加。由此可见，随着 PPP 模式的多年践行，其采购和实施流程日益规范，信息更加公开透明，各地营商环境不断优化，PPP 项目发起和落地效率持续提升。

[1]. 管理库项目是指已通过物有所值评价和财政承受能力论证的项目。

[2]. 储备清单项目是指已完成项目基本信息填写的项目，是地方政府部门有意愿采用 PPP 模式的备选项目。

[3]. 本报告中的“落地”是指“项目公司成立”。

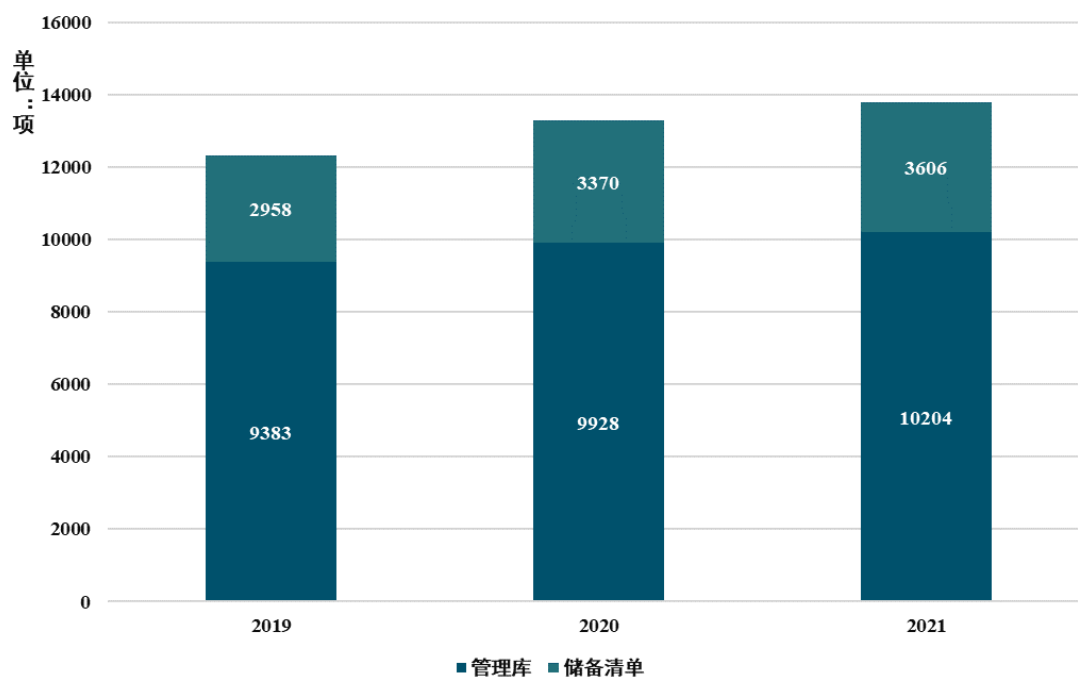


图 I-1 2019-2021 财政部 PPP 在库项目数量统计图

(二) 2021 年财政部 PPP 项目分区域分析

分区域来看，财政部 PPP 项目中华东和西南地区的 PPP 项目总体规模较大，其中贵州、河南、山东等省份的 PPP 项目规模较为突出。

截至 2021 年底，财政部 PPP 项目区域间和区域内分布不均衡的现象较为明显。除中央本级项目外（共计 12 个，总投资额 124.77 亿元），我国七大区域财政部 PPP 项目数量和投资额分布情况如图 I-2 所示。从项目数量来看，华东与西南地区的项目数量占比较大，分别占比 26.60% 和 19.61%；华中、华北、华南和西北地区 PPP 项目数量占比相对次之，依次占比 17.36%、11.79%、9.52% 和 9.47%；东北地区 PPP 模式的应用相对较少，项目数量占比为 5.56%。项目投资额的分布特征与项目数量的分布特征基本一致。

PPP 项目的发展与区域对基础设施与公共服务的需求、区域政府的态度及经济实力等因素紧密相关。华东地区经济社会发展水平相对较高，需要借助社会资本的先进力量，提供更多、更优质的基础设施和公共服务。西南地区城市化发展、工业基础相对薄弱，传统的投融资模式已无法满足日益增长的城市建设需求，亟需 PPP 等市场化机制作为抓手。

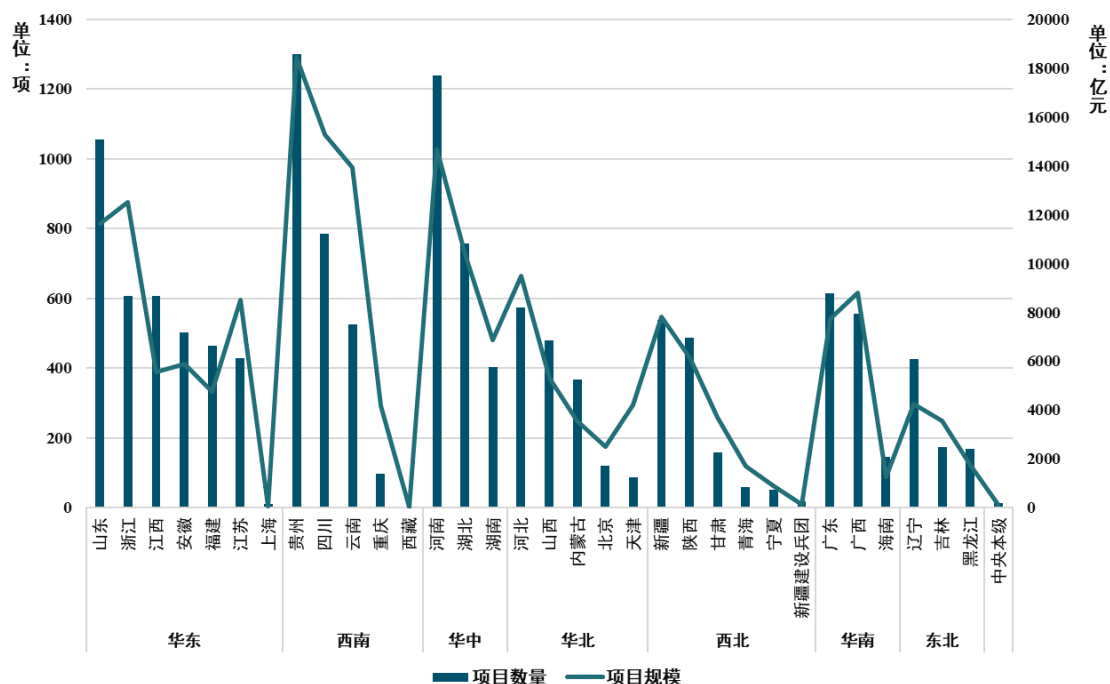


图 I-2 财政部 PPP 项目区域分布统计图

（三）2021 年财政部 PPP 项目分行业分析

分行业来看，财政部库中**交通运输**和**市政工程**领域 PPP 项目规模仍旧最大，其余行业中规模较为领先的包括生态建设与环境保护、城镇综合开发、水利建设等。

根据项目数量，可以将行业领域划分为三个梯度：第一梯度包括市政工程、交通运输、生态建设和环境保护三大行业，项目数量均破千，其中市政工程的项目数量高达 5319 个；第二梯度包括城镇综合开发、教育、水利建设、旅游，项目数量均介于 500 个至 1000 个；第三梯度包括医疗卫生、文化等其他行业，项目数量较少，均在 500 个以下。

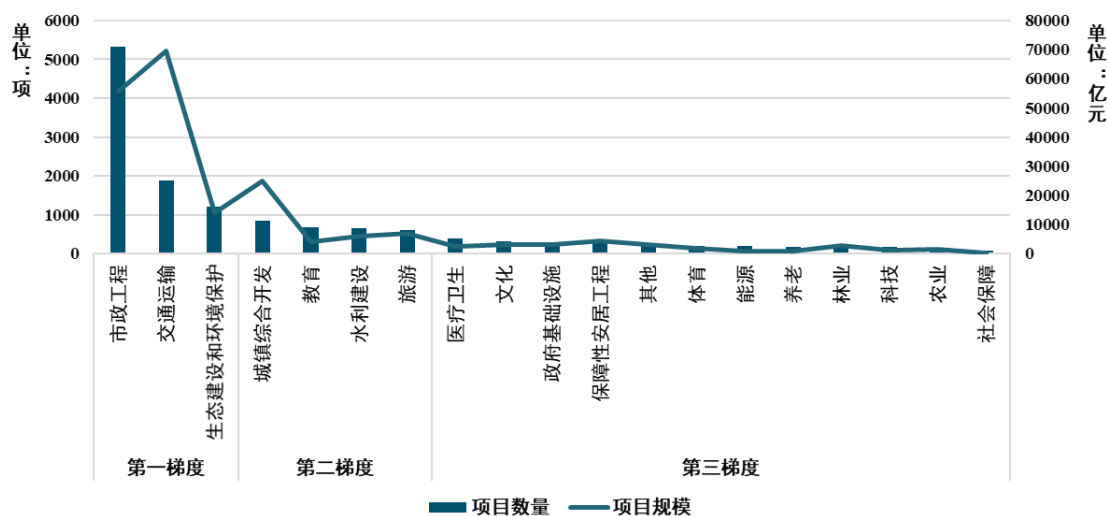


图 I-3 财政部 PPP 项目行业分布统计图

二、项目库II——发改委 PPP 项目库情况

发改委 PPP 项目来源于发改委 PPP 项目信息监测服务平台。为贯彻落实《政府投资条例》《企业投资项目核准和备案管理条例》，按照《国家发展改革委关于依法依规加强 PPP 项目投资和建设管理的通知》等文件要求，规范有序推广政府和社会资本合作（PPP），进一步加强 PPP 项目信息监测，2019 年国家发展改革委在原有 PPP 项目库基础上，指导各地依托全国投资项目在线审批监管平台，建立了全国 PPP 项目信息监测服务平台（以下简称“PPP 监测服务平台”）。2019 年下半年，全国及各地 PPP 监测服务平台陆续正式启用。与传统项目库事后填报的方式不同，PPP 监测服务平台基于一项目一代码，实现了项目前期手续办理情况实时更新，可更好地利用 PPP 大数据服务政府方、社会资本方、金融机构、中介服务机构等各方需求。

（一）发改委 PPP 项目区域分析

截至 2021 年 12 月 31 日，发改委 PPP 监测服务平台显示，各地录入 PPP 项目共 7810 项，总投资 10.98 万亿元。而截至 2020 年 12 月 31 日，各地录入发改委库 PPP 项目共 7473 项，总投资 9.85 万亿元，不管是项目数量还是项目规模，2021 年均呈现增长趋势。

2021 年项目数量排名前五位的地区分别是：贵州 606 项、总投资 9429 亿元，江西 549 项、总投资 5246 亿元，广东 530 项、总投资 4995 亿元，安徽 497 项、总投资额 4726 亿元，山东 468 项、总投资 3714 亿元。上述五个省项目数量占项目总数的 34%、投资规模占总投资的 26%。

图 I-4 2021 年发改委 PPP 项目区域分布统计图



（二）发改委 PPP 项目行业分析

截至 2021 年 12 月 31 日，发改委 PPP 监测服务平台中，PPP 项目数量排名前五位的行业分别是：城市基础设施 3039 项、总投资 45564 亿元，农林水利 1058 项、总投资 9685 亿元，社会事业 899 项、总投资 6671 亿元，交通运输 875 项、总投资 29329 亿元，环保 808 项、总投资 4348 亿元。上述五个行业项目数量占项目总数的 86%、投资规模占总投资规模的 87%。

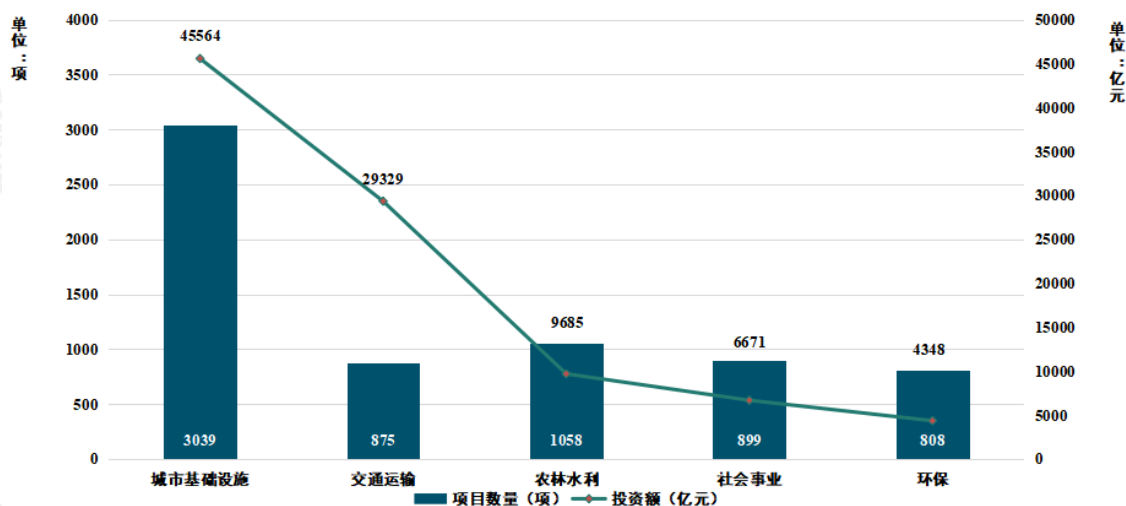


图 I-5 2021 年发改委 PPP 项目排名前五行业分布统计图

（三）发改委 PPP 项目进程分析

截至 2021 年 12 月 31 日，发改委 PPP 监测服务平台中，按项目所处阶段划分：必要性和可行性论证阶段 1646 项、总投资 26007 亿元；实施方案审查阶段 1147 项、总投资 11695 亿元；社会资本方遴选阶段 3191 项、总投资 44577 亿元；项目建设与运营阶段 1826 项、总投资 27537 亿元。

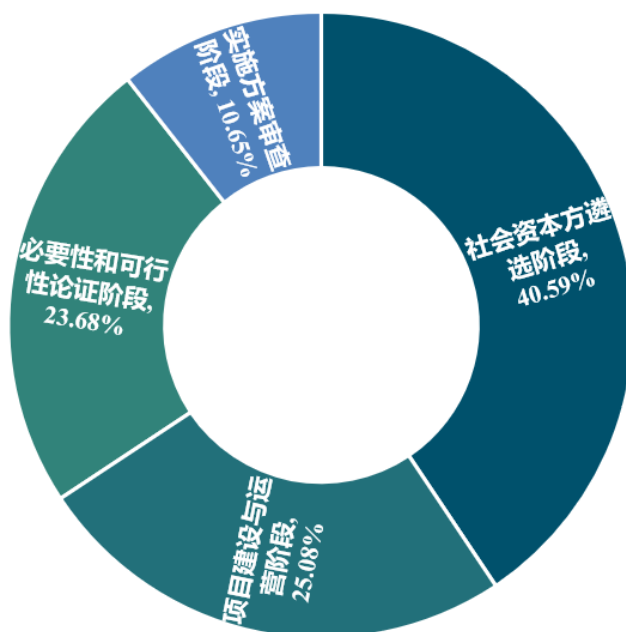


图 I-6 2021 年发改委 PPP 项目进程分布统计图

（四）发改委 PPP 项目审批、核准、备案情况分析

截至 2021 年 12 月 31 日，发改委 PPP 监测服务平台中，审批类项目 6974 项，总投资 93932 亿元；核准类项目 442 项，总投资 11563 亿元；备案类项目 394 项，总投资 4320 亿元。

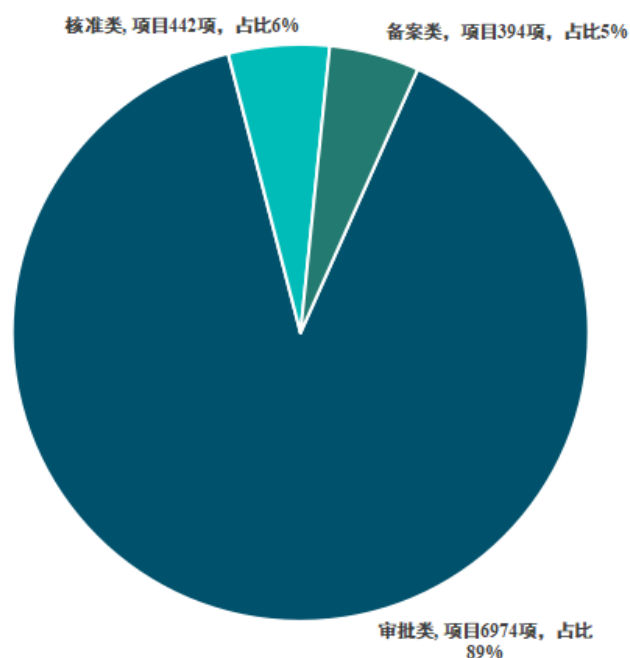


图 I-7 2021 年发改委 PPP 项目审核分布统计图

三、中标——全国 PPP 项目中标情况分析⁴

(一) 2021 年中标项目总体分析

2017~2021 年间,不管是成交规模还是成交数量均呈现下降趋势。2021 年全口径共成交 1019 项,总投资 2.32 万亿元。截至 2021 年底,全口径 PPP 项目累计成交 13784 项,总投资 21.68 万亿元。

全口径 PPP 项目 2021 年共成交 1019 项,总投资 2.32 万亿元。截至 2021 年底,全口径 PPP 项目共计成交 13784 项,总投资 21.68 万亿元。从 2014 至 2021 年项目成交情况来看(如图 1-8 所示),全口径 PPP 项目的成交数量和成交规模在 2014~2017 年逐年快速增长,并在 2017 年达到成交趋势的顶峰。但 2017~2021 年,成交数量、成交规模均呈现下降趋势。

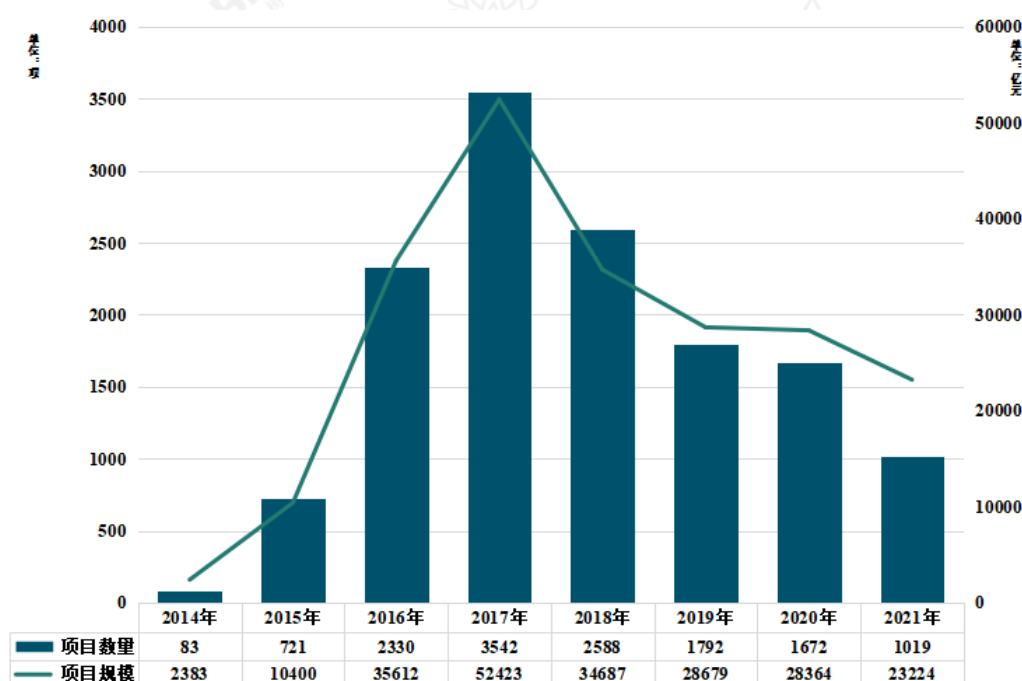


图 1-8 2014-2021 年全口径 PPP 项目年度成交情况统计图

(二) 2021 年中标项目分区域分析

2021 年,河南省不管是成交项目数量还是成交项目规模,均处于领先地位。相比于 2020 年,2021 年大部分地区成交项目数量和规模出现了不同程度的下降,但黑龙江、安徽、广西、重庆、海南、河南、四川、河北和宁夏成交项目规模出现了增长趋势。

2021 年,从成交项目数量来看,河南成交 PPP 项目数量最多,全口径成交 134 项;其次,云南、贵州、江西、广西等地成交项目数量也较多。从成交规模来看,依然是河南成交项目规模最大,全口径共成交项目 3269 亿元;其次,云南、广西、四川、重庆等地成交项目规模也较大。2021 年 PPP 项目成交数量和规模较

[4] 全国 PPP 中标项目情况(以下简称:全口径项目)是指:明树数据通过公开途径汇总收集的已确定中标人的 PPP 项目,包括但不限于全国 PPP 综合信息管理平台及发改委 PPP 项目信息监测服务平台中已中标项目。如已纳入全国 PPP 综合信息管理平台及发改委 PPP 项目信息监测服务平台,在平台中仍处于未成交状态的项目,但经明树数据追踪,已公开中标信息的,则纳入全国 PPP 中标项目范畴。

少的地区主要包括：西藏、上海、北京、内蒙、海南、青海和宁夏，项目成交数量仅为个位数，其中上海、西藏两地 2021 年无 PPP 项目成交。2021 年各地区全口径 PPP 项目成交情况可见图 I-9。



图 I-9 2021 年各地区全口径 PPP 项目成交情况统计图

与 2020 年相比，2021 年大部分地区成交项目数量和规模出现了不同程度的下降，降幅较大的地区包括上海、西藏、北京、内蒙古等。而黑龙江、安徽、广西、重庆、海南、河南、四川、河北和宁夏成交项目规模出现了增长趋势，成交数量方面，仅黑龙江和广西出现了增长趋势。2020 和 2021 年各地区全口径 PPP 项目成交数量与规模对比情况可见图 I-10 和图 I-11。

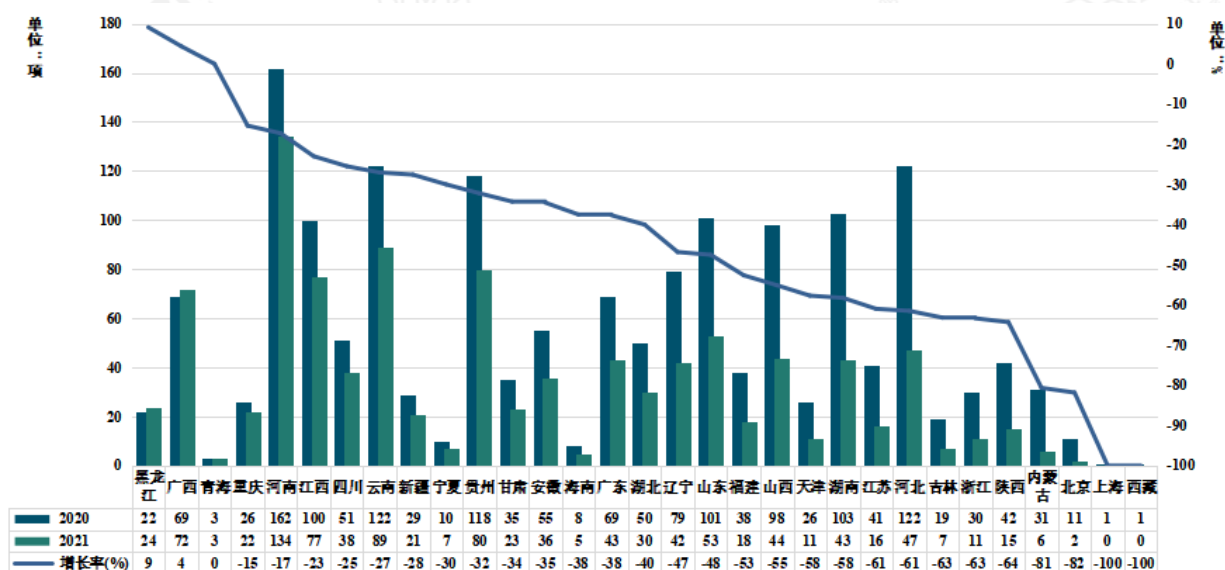


图 I-10 2020 和 2021 年各地区全口径 PPP 项目成交数量对比图

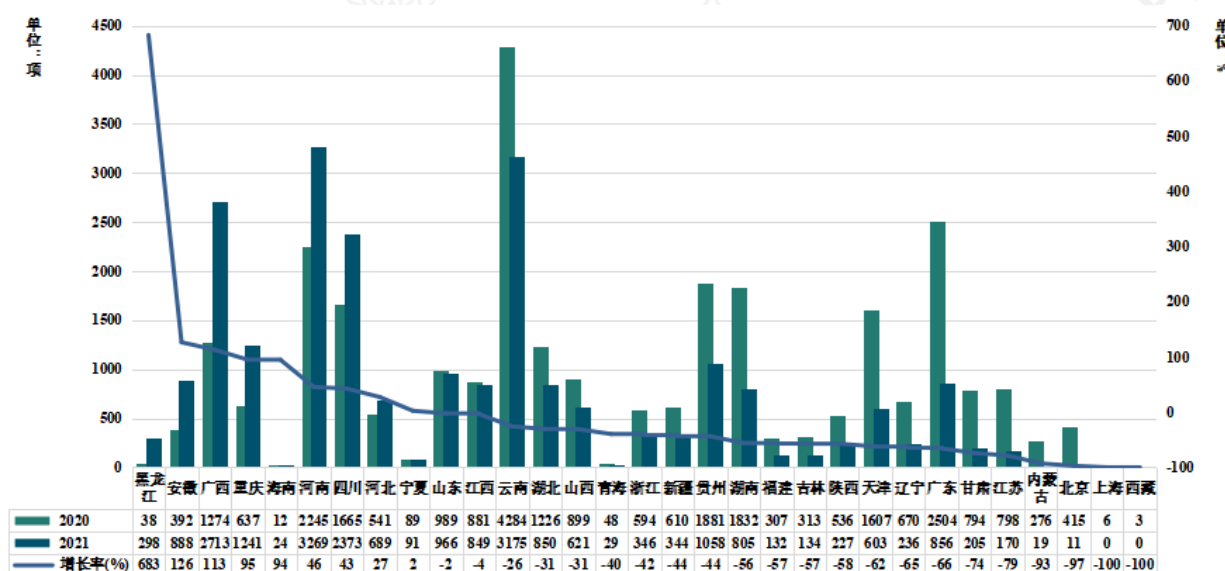


图 I-11 2020 和 2021 年各地区全口径 PPP 项目成交规模对比图

（三）2021 年中标项目分行业分析

2021 年市政工程类 PPP 项目成交数量最多。而交通运输类 PPP 项目成交规模最高，高达 1.43 万亿元，远超其他行业。与 2020 年相比，仅水利设施、保障性安居工程和交通运输三大行业的成交项目数量呈现增长趋势；项目规模方面，大部分行业成交项目规模呈现下降趋势。

2021 年，从成交数量来看，市政工程类 PPP 项目成交数量最多；其次，交通运输、水利建设、生态建设与环境保护、教育等行业的成交数量也较为突出。从成交规模来看，2021 年交通运输类 PPP 项目以 1.43 万亿元的成交规模占据了最大份额，占比 61.76%。其次，市政工程、城镇综合开发在各行业中表现也相对

突出，分别成交了 0.40 万亿元、0.13 万亿元。按各行业的细分领域项目成交规模统计，交通运输项目主要集中在高速公路、一级公路等项目规模大的细分领域。各行业全口径 PPP 项目成交情况可见图 I-12。

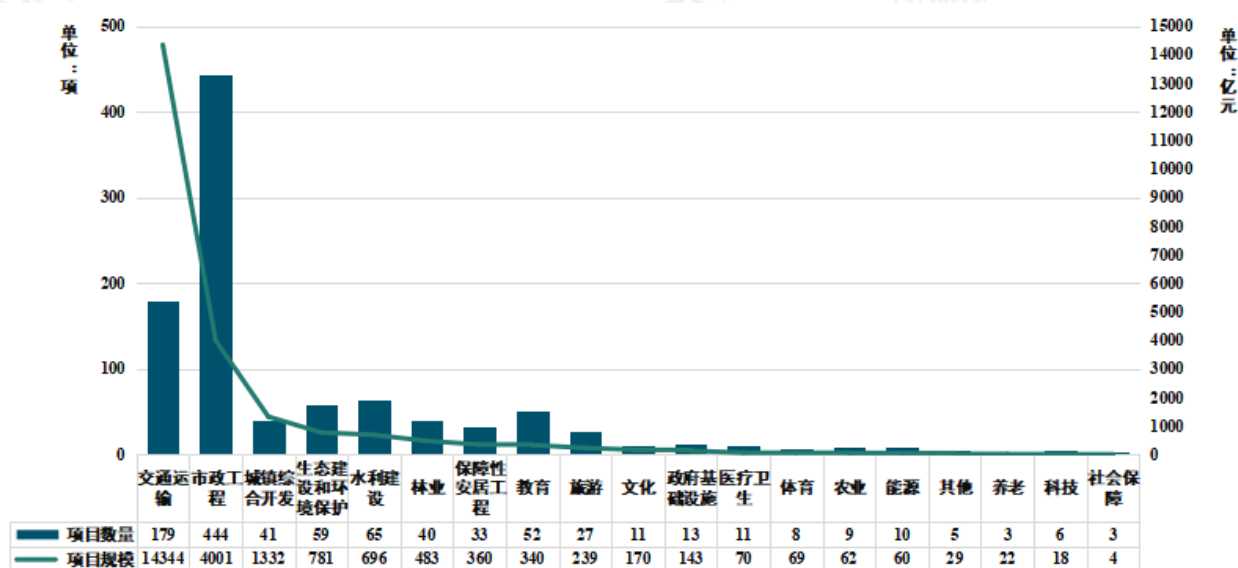


图 I-12 2021 年各行业全口径 PPP 项目成交情况统计图

与 2020 年相比，仅水利建设、保障性安居工程和交通运输三大行业的项目成交数量呈增长趋势，其余行业成交项目数量均呈下降趋势，其中，养老行业（例如养老业、医养结合、老年公寓）的成交项目数量降幅达到了 77%。项目规模方面，大部分行业成交项目规模呈现下降趋势，仅水利建设、交通运输呈现增长趋势，增长幅度分别为 13%、1%。2020 和 2021 年各行业全口径 PPP 项目成交数量和规模对比情况可见图 I-13 和图 I-14。

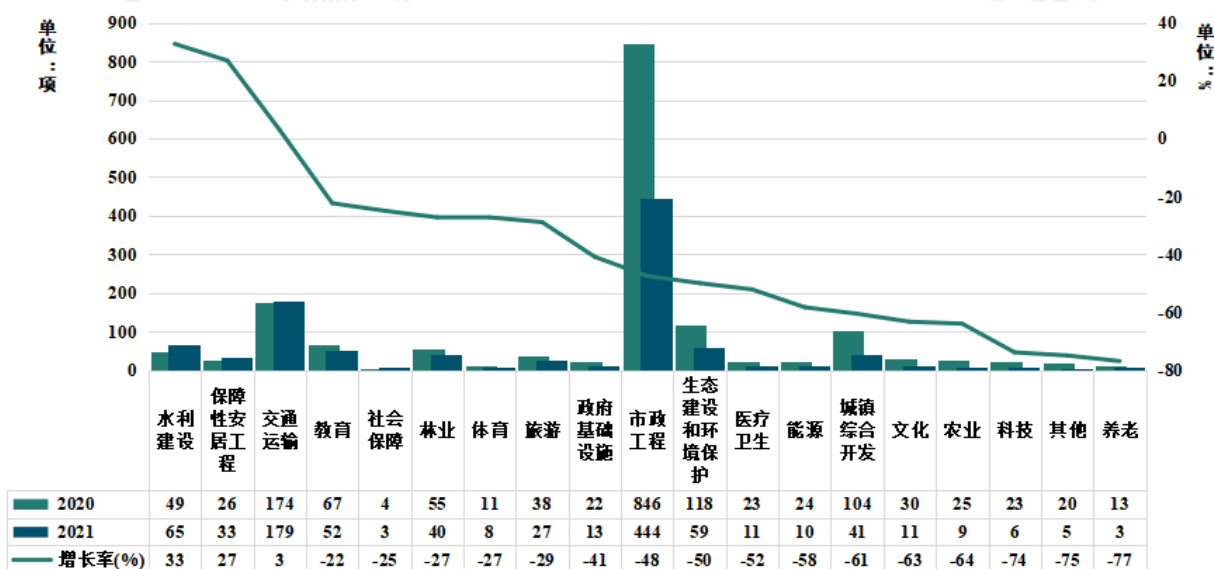


图 I-13 2020 和 2021 年各行业全口径 PPP 项目成交数量对比图

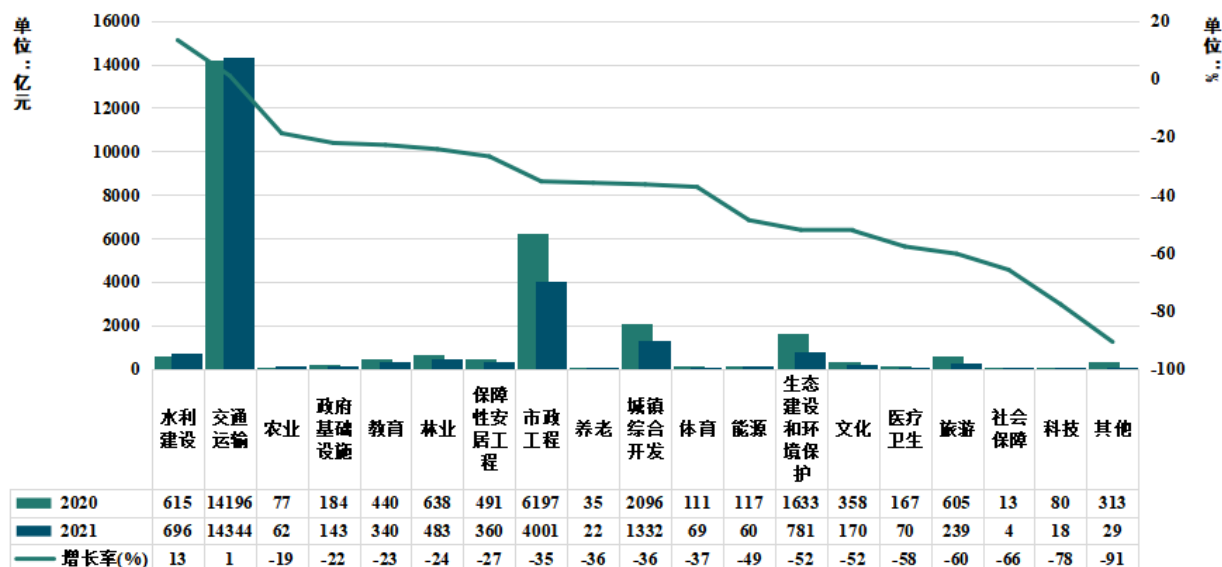


图 I-14 2020 和 2021 年各行业全口径 PPP 项目成交规模对比图

（四）2021 年不同性质社会资本中标情况分析

2021 年，从社会资本性质来看，国有企业（包括地方国企、央企和央企下属公司、其他国企）在市场中仍占据较大的份额，全口径中标项目规模达到 2.22 万亿元，在全部项目中占比 95.65%。自 2014 年来，民企在 PPP 成交市场中的数量与规模份额，呈逐年下降趋势。

2021 年国有企业（包括地方国企、央企和央企下属公司、其他国企）仍在中标社会资本中占据较大份额，中标项目规模达到 2.22 万亿元，在全部项目中占比 95.65%，项目数量为 832 项，在全部项目中占比 81.65%。国有企业当中，地方国企占据份额最大。

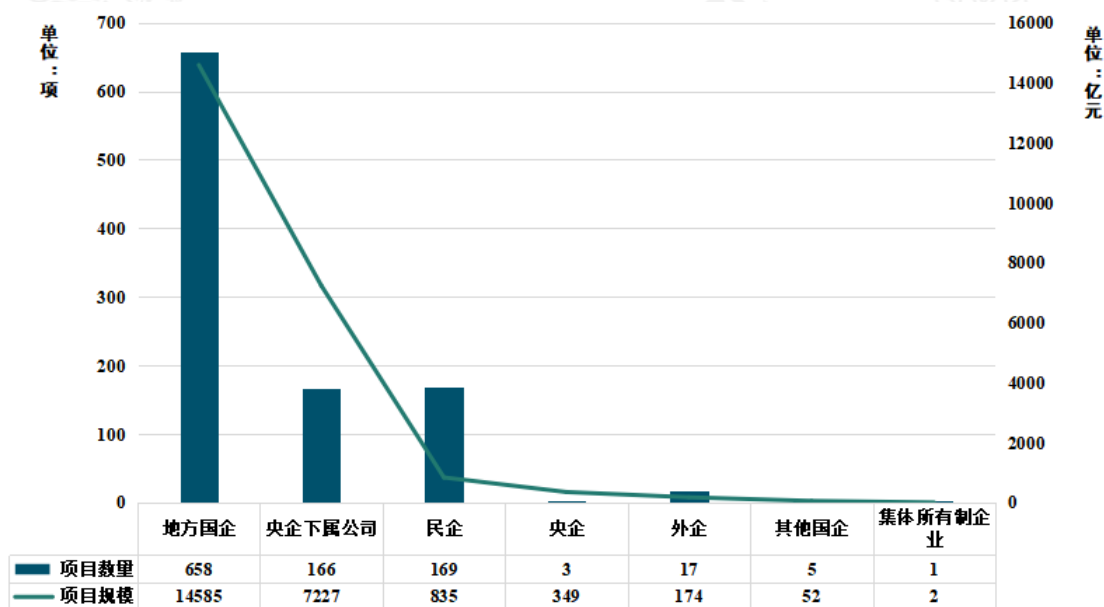


图 I-15 2021 年全口径中标社会资本性质统计图

2014 年以来，从民企成交数量和规模占比来看（如图 I-16 所示），2015 年，民企在 PPP 市场中的占有

率达到顶峰，2015 年后呈逐年下降趋势。PPP 项目投资规模大，回收周期长，在去杠杆的大背景下，民企的资金流动性风险容易处于高位状态。



图 I-16 2014 年以来全口径民企成交数量和规模占比趋势图

四、落地——全国 PPP 项目公司成立情况分析

（一）项目公司成立总体分析

截至 2021 年底，全口径 PPP 项目共成交 13784 项，其中共有 10772 个项目已经成立了项目公司，落地率为 78.15%。

项目公司成立平均历时为 114 天，成立历时以 22-32 天为数量占比最大的历时区间。

截至 2021 年底，全口径 PPP 项目共成交 13784 项，其中共有 10772 个项目已经成立了项目公司，落地率为 78.15%。从 2016 至 2021 年来看，2016 至 2018 年，全口径 PPP 项目落地率逐年增高，并在 2018 年达到顶峰。2020 至 2021 年项目公司成立数量明显下降，该现象主要是项目成交、落地到信息公开尚需一段时间。2016 至 2021 年各年项目公司成立情况可见图 I-17。

[5]. 落地率为统计区间内已成立项目公司项目数与已成交项目数的比值。

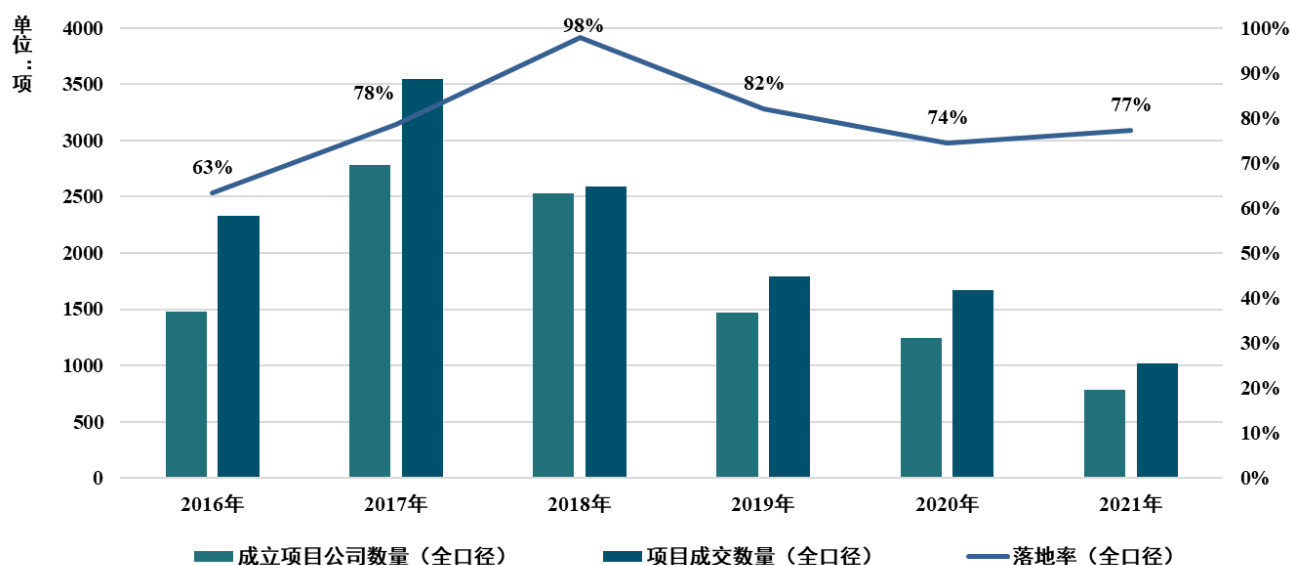


图 I-17 2016-2021 年全口径 PPP 项目公司年度成立情况统计图

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。2016 至 2021 年，全口径 PPP 项目中全部已成立的 PPP 项目公司成立历时平均为 114 天^[6]。2017 年 PPP 项目规范化文件相继出台后，由于规范性整改和限制要求等，2018 年及 2019 年 PPP 项目公司成立平均历时明显增加；2020 年，经过两年的规范性转型，项目公司成立平均历时缩短。按项目公司成立历时分类来看，项目公司成立历时集中在 11-65 天之间，以 22-32 天为数量占比最大的成立历时区间，整体历时分布主要集中在 100 天以下。项目公司成立历时情况可见图 I-18 和图 I-19。

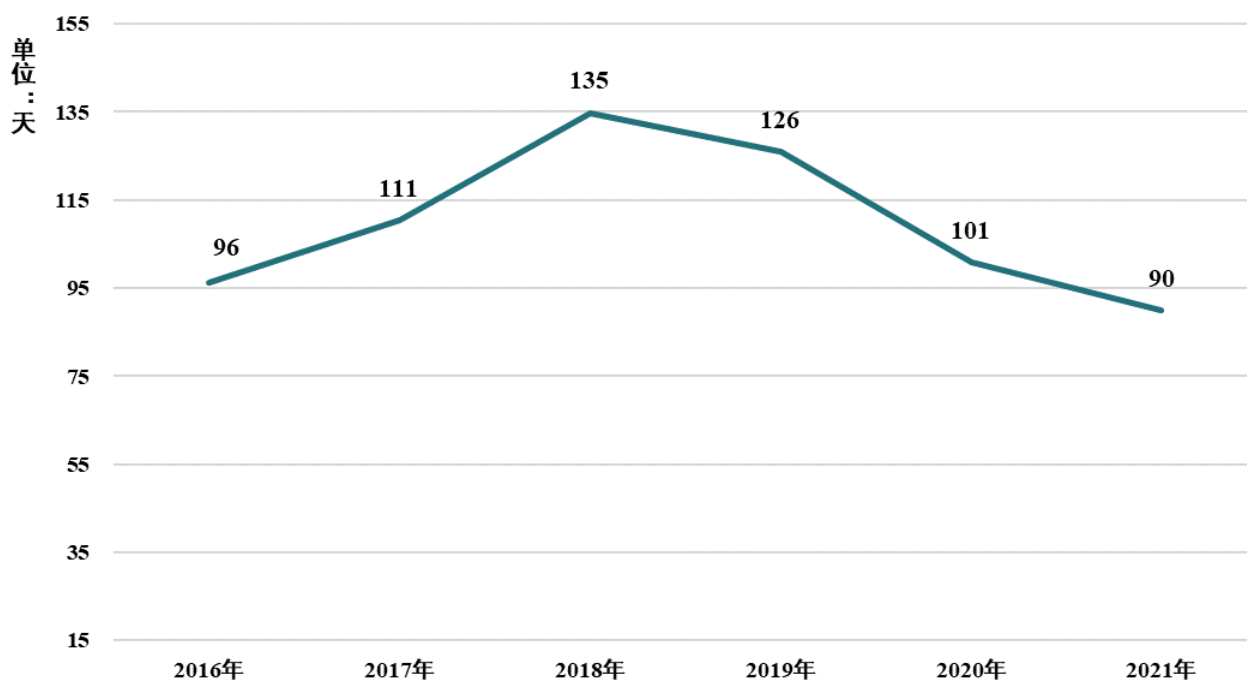


图 I-18 2016-2021 年全口径 PPP 项目公司成立平均历时分年度统计图

[6]. 公开数据显示的项目公司成立历时为负（即项目公司成立早于项目中标）的数据未纳入统计。

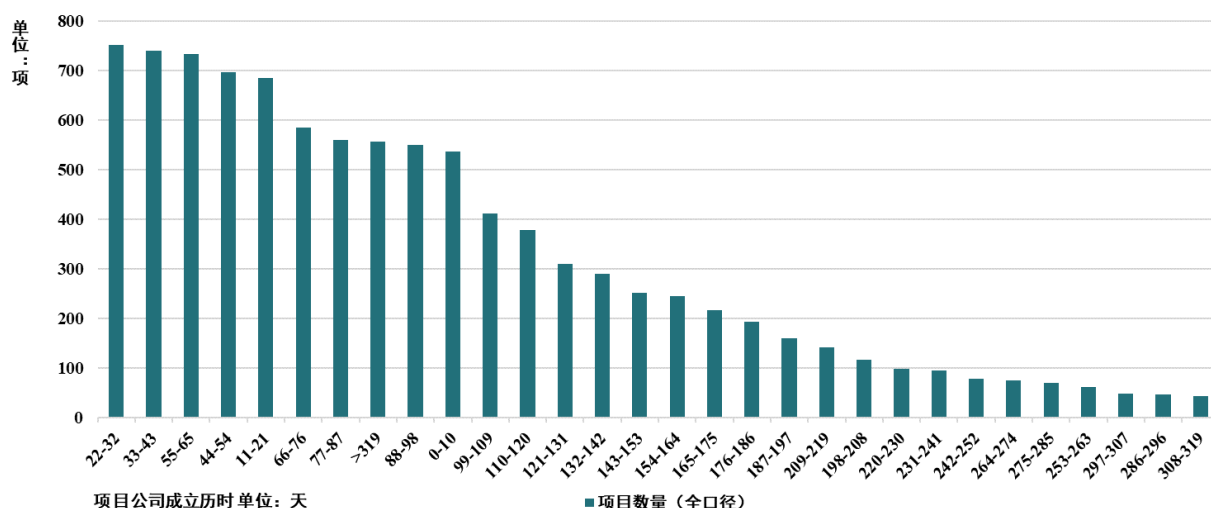


图 I-19 2016-2021 年全口径 PPP 项目公司成立历时情况统计图

（二）项目公司成立地区分析

全口径 PPP 项目落地率较高的地区包括浙江、江苏、福建、山东、安徽、四川，这些地区的项目落地率均高于 85%；项目落地率较低的地区包括青海、新疆建设兵团、新疆，这些地区的项目落地率均不高于 70%。

各地区项目公司成立历时最短的地区为新疆生产建设兵团，成立历时较长的地区包括西藏、湖北、四川等地区。

分区域来看，除中央本级和上海^[7]外，各区域中 PPP 项目落地率最高的为浙江省，落地率为 93%。此外，落地率较高的地区包括江苏、福建、山东、安徽、四川，这些地区的落地率高于 85%。落地率较低的地区有青海、新疆兵团、新疆，这些地区的落地率不高于 70%，其中落地率最低的地区为新疆，落地率仅为 52%。

全国范围内，项目公司成立历时最长的为内蒙古自治区的某项目，自项目中标至成立项目公司历时 1255 天，将近 3.5 年；成立平均历时最短的地区为新疆生产建设兵团，平均历时 63 天，但项目落地率为 70%，相对偏低。此外，项目公司成立历时较短的地区还包括吉林、贵州、天津、浙江和辽宁，成立平均历时均少于 100 天，分别为 96 天、93 天、93 天、90 天和 89 天；历时较长的地区为西藏和上海，成立平均历时均大于 150 天，分别为 186 天和 180 天。各地区 PPP 项目公司成立情况和成立历时情况可见图 I-20 和图 I-21。

[7] 中央本级仅有一个中标项目且已成立项目公司，上海仅有 10 个中标项目并且 10 个已成立项目公司，虽项目公司成立比例较高，但项目数量较少，不具有代表性。

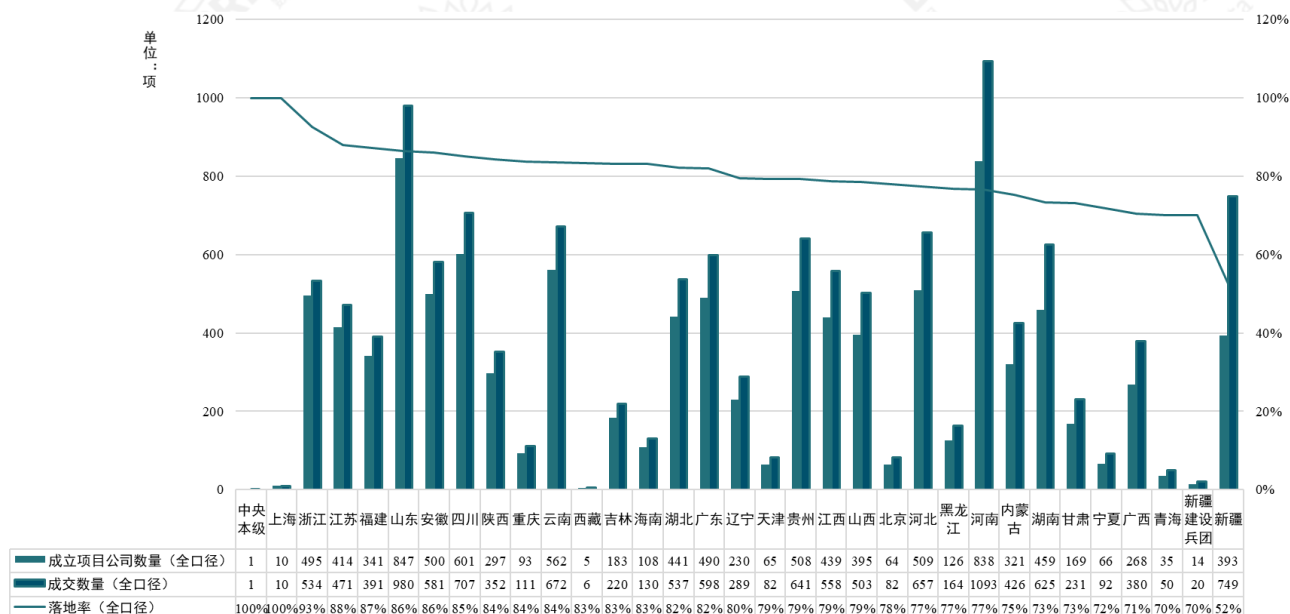


图 I-20 2016-2021 年各地区全口径 PPP 项目公司成立情况统计图

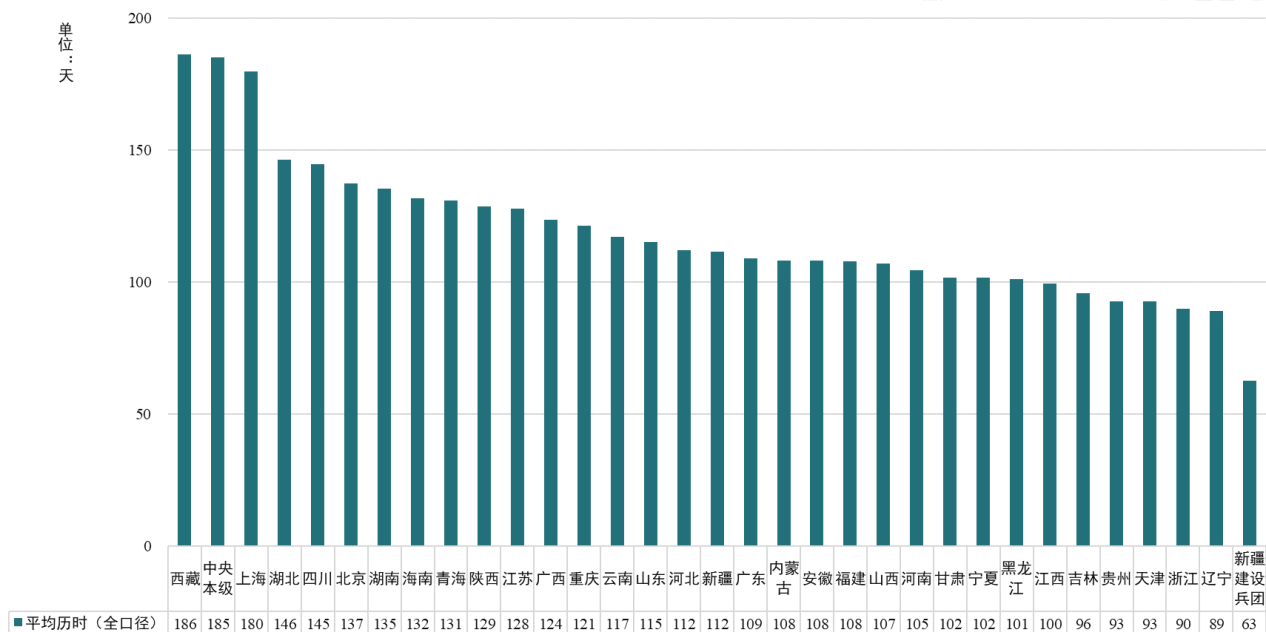


图 I-21 2016-2021 年各地区全口径 PPP 项目公司成立历时情况统计图

（三）项目公司成立行业分析

项目落地率最高的行业为林业，落地率为 87%。

各行业项目公司成立历时最短的为林业类项目，平均历时 56 天。

其余行业的落地率和平均历时总体而言差别不大。

分行业来看，项目落地率最高的行业为林业，落地率为 87%，其平均成立历时也相对较短，为 56 天。其余行业的落地率总体而言差别不大，均集中在 80% 左右。其中，林业、生态建设和环境保护的落地率相对较高，均高于 85%，而农业领域明显较低，落地率仅为 64%。

各行业项目公司成立历时最短的为林业类项目，平均历时 56 天；成立历时最长的为医疗卫生，平均历

时 136 天。其余行业的项目公司成立历时基本相似，主要集中在 110 至 120 天左右。各行业 PPP 项目公司成立情况和成立历时情况可见图 I-22 和图 I-23。

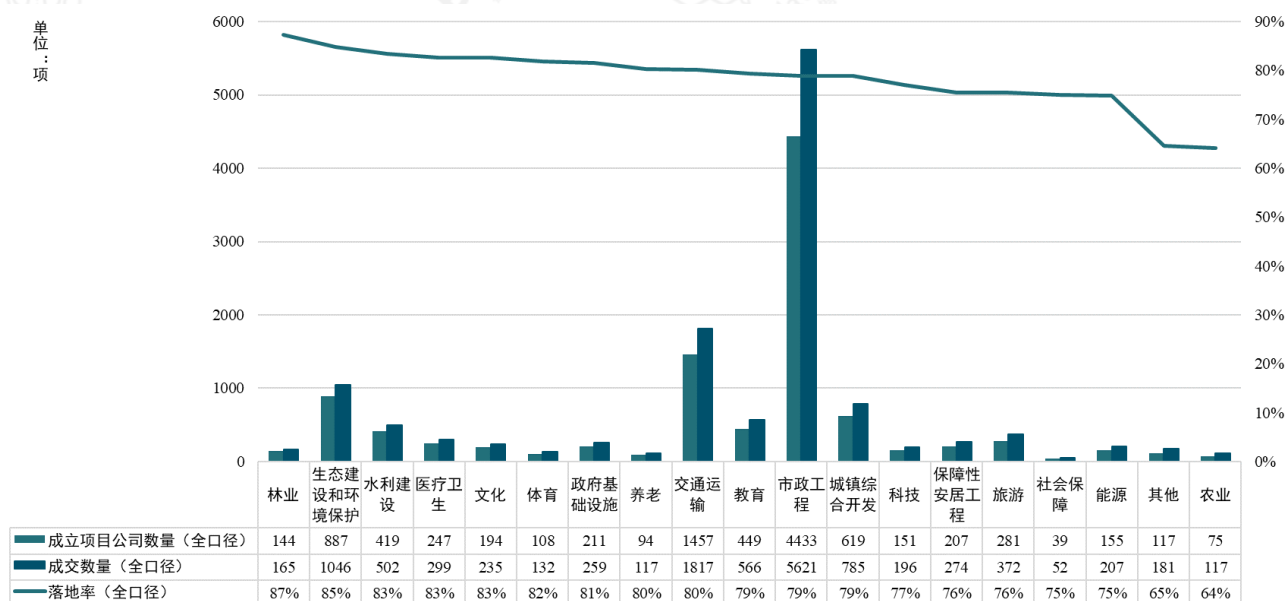


图 I-22 2016-2021 年全口径各行业 PPP 项目公司成立情况统计图

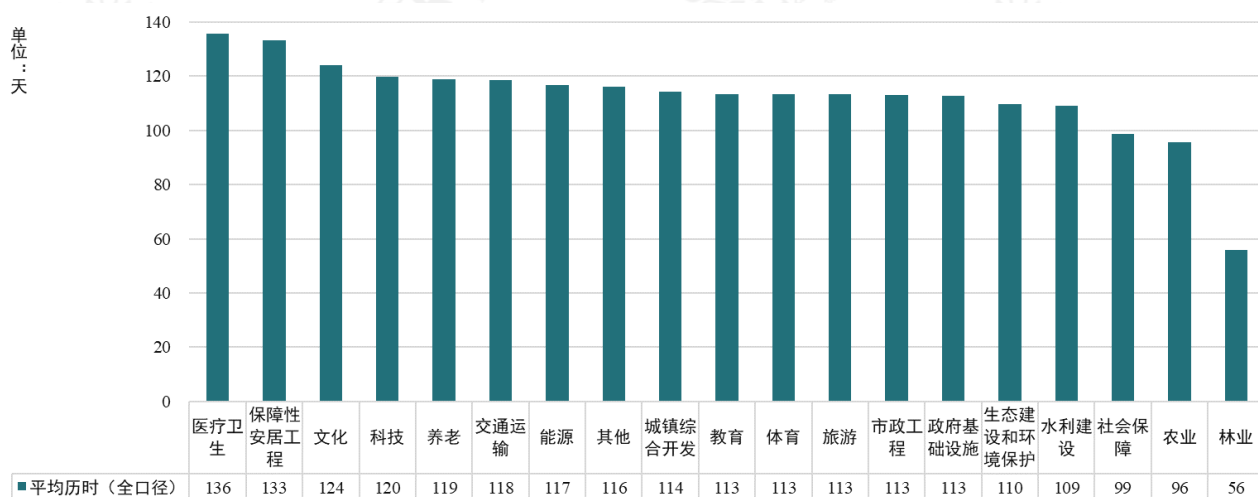


图 I-23 2016-2021 年全口径各行业 PPP 项目公司成立历时情况统计图

五、PPP 市场年度榜单^[8]

明树数据以 2021 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

[8] 本报告的榜单排名：

- （1）企业榜单中的项目规模是以全口径下该企业在各年份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）企业的 2021 年排名是以 2021 年该企业中标的项目规模为依据计算所得，各年份计算方法相同；
- （3）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。
- （4）表中“/”代表该企业在当年无相应的 PPP 项目中标经历；
- （5）项目榜单是以全口径 PPP 成交项目为统计基础；

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，介绍 2021 年度各行业重大项目。本部分将公布总体与重点行业（交通运输、市政工程、生态建设与环境保护、城镇综合开发）的前十名社会资本与单体项目，以及国有企业与民营企业的市场表现情况。

（一）2021 年十大社会资本投资人

表 I-1 2021 年十大社会资本投资人

排名	企业名称	总中标规模(亿元)	2020 年排名	2019 年排名	2018 年排名	2017 年排名
1	云南建设基础设施投资股份有限公司	1334.40	2	9	23	134
2	中国葛洲坝集团股份有限公司	1256.09	20	20	75	5
3	四川省铁路产业投资集团有限责任公司	1221.28	13	38	/	/
4	河南省交通运输发展集团有限公司	1200.10	12	32	125	8
5	云南省交通投资建设集团有限公司	906.44	3	/	5	2
6	中国中铁股份有限公司	894.84	1	3	2	4
7	河南高速公路发展有限责任公司	753.56	17	84	/	91
8	中国铁建投资集团有限公司	656.35	9	15	685	19
9	湖南省高速公路集团有限公司	412.19	23	6	/	/
10	贵州省公路开发有限责任公司	373.11	/	/	/	/

（二）2021 年不同所有权背景十大社会投资人

表 I-2 2021 年十大国有企业投资人

排名	企业名称	总中标规模(亿元)	2020 年排名	2019 年排名	2018 年排名	2017 年排名
1	云南建设基础设施投资股份有限公司	1334.40	2	9	19	109
2	中国葛洲坝集团股份有限公司	1256.09	20	20	61	4
3	四川省铁路产业投资集团有限责任公司	1221.28	13	36	/	/
4	河南省交通运输发展集团有限公司	1200.10	12	31	101	7
5	云南省交通投资建设集团有限公司	906.44	3	/	4	1
6	中国中铁股份有限公司	894.84	1	3	1	3
7	河南高速公路发展有限责任公司	753.56	17	78	/	77
8	中国铁建投资集团有限公司	656.35	9	15	481	16
9	湖南省高速公路集团有限公司	412.19	22	6	/	/
10	贵州省公路开发有限责任公司	373.11	/	/	/	/

表 I-3 2021 年十大民营企业投资人

排名	企业名称	总中标规模(亿元)	2020 年排名	2019 年排名	2018 年排名	2017 年排名
1	玉田县长春建筑工程有限公司	87.94	/	/	/	/
2	强荣控股集团有限公司	68.00	/	/	/	/

(6) 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。如需详细数据，欢迎联系明树数据（contacts@bridata.com）；

(7) 榜单中各年份企业排名，为该企业表格对应筛选条件下在当年的企业排名。

排名	企业名称	总中标规模(亿元)	2020 年排名	2019 年排名	2018 年排名	2017 年排名
3	河北人和环境科技有限公司	50.18	/	/	530	/
4	荣盛兴城投资有限责任公司	29.84	/	/	7	10
5	江苏中南建筑产业集团有限责任公司	25.50	13	2	4	8
6	上海康恒环境股份有限公司	23.46	12	4	23	31
7	河南省安装集团有限责任公司	13.99	/	/	240	/
8	苏州园林营造产业集团股份有限公司	13.24	122	/	134	69
9	青岛文达通科技股份有限公司	12.18	/	/	/	/
10	太平洋建设集团有限公司	11.94	116	7	10	12

(三) 2021 年重点行业十大社会投资人

本节选取 2021 年成交项目数量和规模较为领先的交通运输、市政工程、生态建设与环境保护、城镇综合开发四个行业，作为重点行业进行分析。

表 I-4 2021 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(亿元)	2020 年排名	2019 年排名	2018 年排名	2017 年排名
1	云南建设基础设施投资股份有限公司	1276.76	2	17	12	166
2	四川省铁路产业投资集团有限责任公司	1221.28	10	23	/	/
3	河南省交通运输发展集团有限公司	1200.10	9	21	40	2
4	中国葛洲坝集团股份有限公司	1183.59	19	/	35	7
5	云南省交通投资建设集团有限公司	906.44	3	/	4	1
6	河南高速公路发展有限责任公司	753.56	13	36	/	37
7	中国铁建投资集团有限公司	535.11	12	13	/	13
8	湖南省高速公路集团有限公司	412.19	17	6	/	/
9	贵州省公路开发有限责任公司	373.11	/	/	/	/
10	四川高速公路建设开发集团有限公司	365.73	7	1	22	/

表 I-5 2021 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(亿元)	2020 年排名	2019 年排名	2018 年排名	2017 年排名
1	中国中铁股份有限公司	601.64	/	5	1	2
2	长江生态环保集团有限公司	183.91	7	9	/	/
3	太原市龙城发展投资集团有限公司	133.85	/	/	/	/
4	中交投资有限公司	125.00	4	/	/	14
5	中交第二航务工程局有限公司	109.31	76	31	57	44
6	中国电建市政建设集团有限公司	95.88	35	/	124	114
7	北京城建集团有限责任公司	86.42	/	/	/	/
8	中交路桥建设有限公司	65.66	/	22	/	/
9	北京城市排水集团有限责任公司	61.77	236	/	/	/
10	中国葛洲坝集团股份有限公司	61.23	25	78	79	21

表 I-6 2021 年生态建设和环境保护类 PPP 项目十大社会资本投资人

排名	企业名称	总中标规模(亿元)	2020 年排名	2019 年排名	2018 年排名	2017 年排名
1	马鞍山市两山绿色生态环境建设有限公司	82.65	/	/	/	/
2	长江环保集团上游有限公司	60.94	4	/	/	/
3	三峡基地发展有限公司	60.57	3	14	119	/
4	赣州发展城镇投资开发有限责任公司	57.50	/	/	/	/
5	长江生态环保集团有限公司	47.67	2	30	/	/
6	中电建铁路建设投资集团有限公司	31.68	/	/	60	/
7	荣盛兴城投资有限责任公司	29.84	/	/	/	/
8	棕榈生态城镇发展股份有限公司	29.26	54	/	17	/
9	中原环保股份有限公司	27.50	65	5	24	134
10	中铁建重庆投资集团有限公司	26.14	6	/	69	/

表 I-7 2021 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(亿元)	2020 年排名	2019 年排名	2018 年排名	2017 年排名
1	湖北省交通投资集团有限公司	200.00	/	/	/	/
2	中铁建重庆投资集团有限公司	166.49	13	/	/	/
3	中国铁建投资集团有限公司	121.24	14	74	/	/
4	河南中安城市建设有限公司	106.00	/	/	/	/
5	中铁交通投资集团有限公司	101.95	/	/	/	/
6	中信建设有限责任公司	98.99	7	5	/	2
7	玉田县长春建筑工程有限公司	87.94	/	/	/	/
8	中化学南方建设投资有限公司	73.84	/	/	/	/
9	中电建生态环境集团有限公司	63.07	/	/	/	/
10	中交路桥建设有限公司	34.28	52	29	/	/

(四) 2021 年单体项目投资规模排名

表 I-8 2021 年单体项目投资规模排名

排名	项目名称	省份	项目规模(亿元)
1	四川省凉山州 G7611 线西昌至香格里拉(四川境)高速公路 PPP 项目	四川省	552.52
2	G4 京港澳高速耒阳至宜章(湘粤界)段扩容工程捆绑零陵至道县高速公路、桂阳至新田高速公路项目包	湖南省	412.19
3	丽江至维西高速公路、四川稻城至丽江高速公路拉伯至大东段社会投资人	云南省	412.00
4	S48 线资中至乐山、资中至铜梁(四川境)高速公路	四川省	378.76
5	贵州省沪昆国家高速公路安顺至盘州(黔滇界)段扩容工程及相关配套 PPP 项目	贵州省	373.11
6	马关至西畴、西畴至富宁和平远至文山(平远至老回龙段)高速公路特许经营项目	云南省	351.46
7	重庆市轨道交通 27 号线 PPP 项目	重庆市	345.87
8	惠州湾高速公路项目	广东省	306.66
9	天府新区经眉山至乐山高速公路项目	四川省	305.46
10	西昌至宁南、会理至禄劝(四川境)高速公路项目	四川省	290.00

（五）2021 年重点行业十大项目统计

表 I-9 交通运输类 2021 年十大项目

排名	项目名称	省份	项目规模 (亿元)
1	四川省凉山州 G7611 线西昌至香格里拉（四川境）高速公路 PPP 项目	四川省	552.52
2	G4 京港澳高速耒阳大市至宜章（湘粤界）段扩容工程捆绑零陵至道县高速公路、桂阳至新田高速公路项目包	湖南省	412.19
3	丽江至维西高速公路、四川稻城至丽江高速公路拉伯至大东段社会投资人	云南省	412.00
4	S48 线资中至乐山、资中至铜梁（四川境）高速公路	四川省	378.76
5	贵州省沪昆国家高速公路安顺至盘州（黔滇界）段扩容工程及相关配套 PPP 项目	贵州省	373.11
6	马关至西畴、西畴至富宁和平远至文山（平远至老回龙段）高速公路特许经营项目	云南省	351.46
7	惠州湾高速公路项目	广东省	306.66
8	天府新区经眉山至乐山高速公路项目	四川省	305.46
9	西昌至宁南、会理至禄劝（四川境）高速公路项目	四川省	290.00
10	雄安新区对外骨干路网和保定市“4+2”绕城普通干线公路	河北省	276.30

表 I-10 市政工程类 2021 年十大项目

排名	项目名称	省份	项目规模 (亿元)
1	重庆市轨道交通 27 号线 PPP 项目	重庆市	345.87
2	天津市轨道交通 Z2 线一期工程（滨海机场站~北塘站）PPP 项目	天津市	255.77
3	山西省太原武宿（国际）机场空港配套工程（太原区域）PPP 项目	山西省	133.85
4	天津市天津海河柳林“设计之都”核心区综合开发 PPP 项目	天津市	125.00
5	武汉市两湖隧道工程（南湖段）PPP 项目	湖北省	109.31
6	山西省太原武宿（国际）机场空港配套工程（晋中区域）PPP 项目	山西省	95.88
7	市郊铁路璧山至铜梁线工程	重庆市	86.42
8	云南省昆明市官渡区官渡 14 号路（含地下综合管廊）及五甲塘分区市政道路 PPP 项目	云南省	65.66
9	河北省廊坊市三河市燕郊海绵城市-合流制管网溢流污染控制工程 PPP 项目	河北省	61.77
10	天津地铁 11 号线延伸工程 PPP 项目	天津市	58.88

表 I-11 生态建设与环境保护类 2021 年十大项目

排名	项目名称	省份	项目规模 (亿元)
1	马鞍山市向山地区生态环境综合治理 EOD 项目	安徽省	82.65
2	赣州市赣江流域生态保护和综合治理工程	江西省	57.50
3	河北省廊坊市香河县流域治理清分工程 PPP 项目	河北省	29.84
4	山东省烟台市龙口市人居环境提升工程 PPP 项目	山东省	26.14
5	阳新县长江大保护水环境综合治理 PPP 项目（一期工程）	湖北省	24.13
6	汉江流域（天门）水污染治理和水资源保护利用第一期 PPP 项目	湖北省	23.66
7	綦江区綦河流域水环境综合治理（一期）PPP 项目	重庆市	23.06
8	湖北省荆门市钟祥市“一江两湖”生态综合治理 PPP 项目	湖北省	22.19
9	安徽省六安市裕安区乡村振兴（沿淠新安顺河段）PPP 项目	安徽省	21.96
10	安徽省六安市裕安区乡村振兴（G312 两侧区域）PPP 项目	安徽省	21.32

表 I-12 城镇综合开发类 2021 年十大项目

排名	项目名称	省份	项目规模 (亿元)
1	鄂州市新型综合交通运输示范区综合开发项目	湖北省	200.00
2	重庆市垫江县城产业转型升级示范园区及创建国家级高新区产业 PPP 项目	重庆市	140.44
3	广东（仲恺）人工智能产业园西部片区建设项目	广东省	121.24
4	洛阳高新区辛店村、跨贸小镇等项目	河南省	106.00
5	湘潭市东二环片区综合开发项目	湖南省	101.95
6	黄河战略济南国际生态港 PPP 项目	山东省	98.99
7	河北省唐山市玉田县御仓水镇人居环境整治及乡村振兴项目	河北省	87.94
8	茂名滨海新区绿色化工和氢能产业园公用工程和基础设施项目	广东省	73.84
9	江津综保区片区开发建设项目	重庆市	63.07
10	宁德锂电车里湾园区及配套基础设施 PPP 项目	福建省	34.28

六、央企 PPP 项目中标情况分析

（一）央企历年累计中标 PPP 项目分类分析

明树数据选取行业典型的央企及其重点下属公司，进行市场分布分析。据不完全统计，截至 2021 年底，九大央企^[9]所成交的 PPP 项目超过 6 万亿元。其中，中国建筑、中国中铁、中国铁建、中国交建所成交的项目规模均超 1 万亿元。

1、中国建筑

截至 2021 年底，中国建筑中标的 PPP 项目共计 304 项，总投资金额约 11275 亿元。分区域来看，项目规模较大的主要集中在江苏、新疆、山东等地，其中，江苏省的项目规模最大，约达 1201 亿元。

[9]. 九大央企中标 PPP 项目仅统计其作为牵头方中标的项目，中国安能暂无牵头中标 PPP 项目，故统计其作为非牵头中标项目。

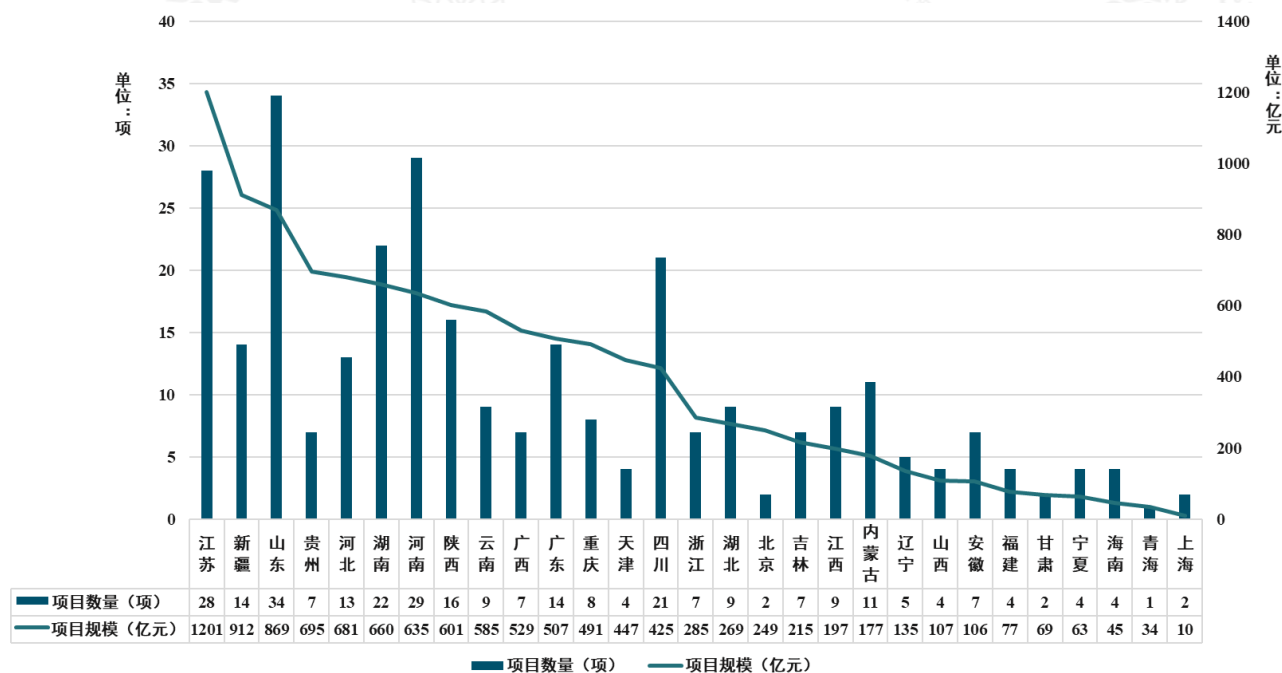


图 I-24 中国建筑历年累计中标项目区域分布统计图

分行业来看，PPP 项目主要集中在市政工程、交通运输领域，市政工程项目约 130 项，规模约 3825 亿元。交通运输项目约 71 项，规模约 3786 亿元。

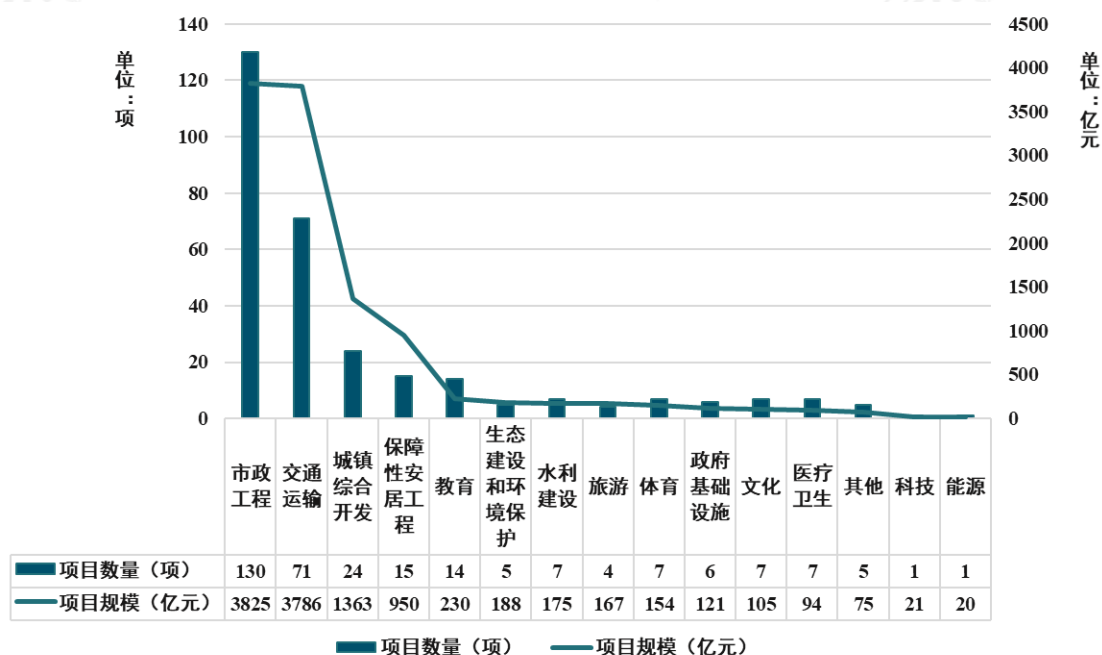


图 I-25 中国建筑历年累计中标项目行业分布统计图

2、中国中铁

截至 2021 年底，中国中铁中标的 PPP 项目共计 243 项，总投资金额约 13291 亿元。分区域来看，项目

规模较大的主要集中在四川、广东等地，其中，四川省的项目规模最大，约达 1692 亿元。

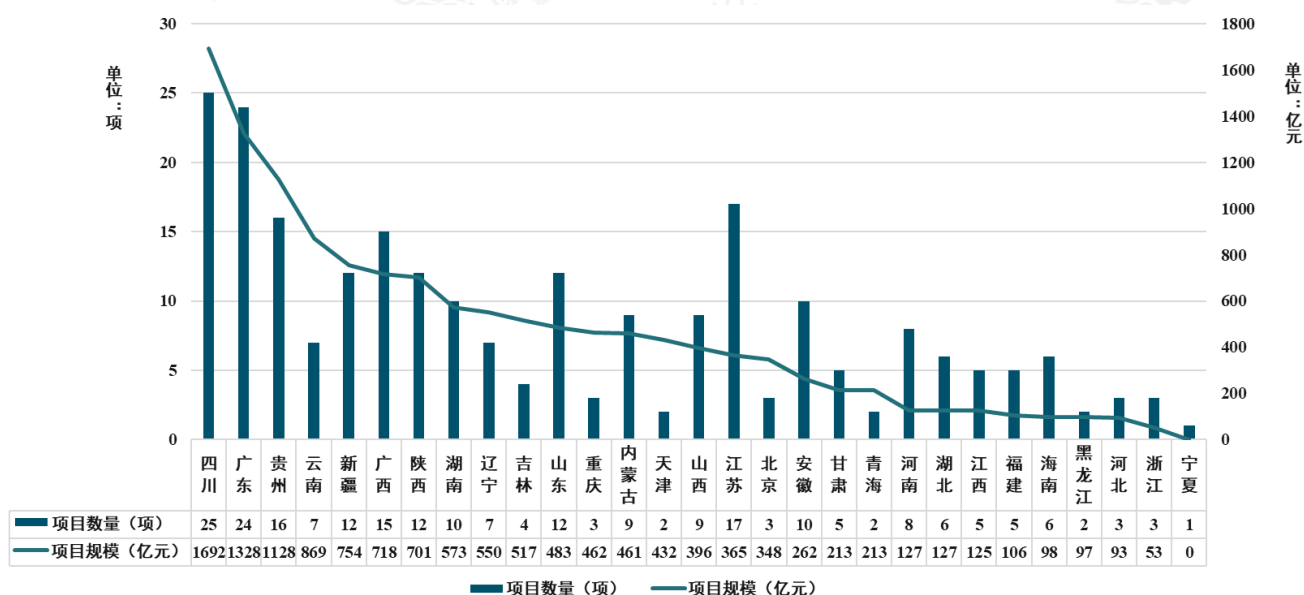


图 I-26 中国中铁历年累计中标项目区域分布统计图

分行业来看，PPP 项目主要集中在交通运输、市政工程领域，其中，交通运输项目约 96 项，项目规模约 7565 亿元。

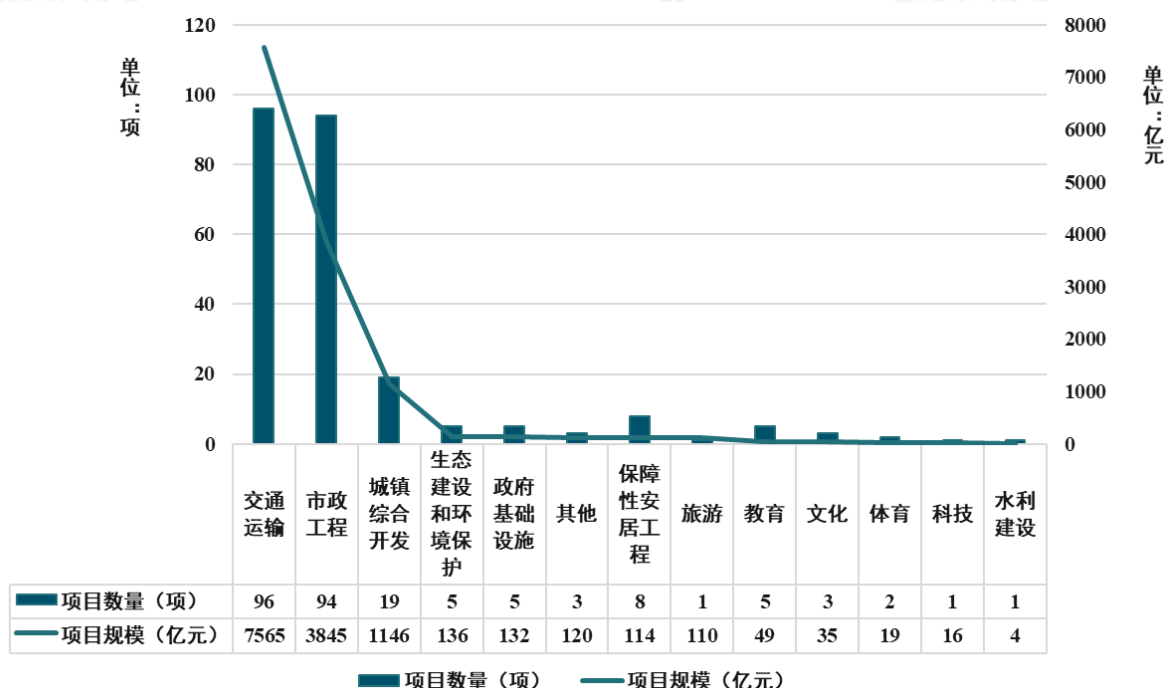


图 I-27 中国中铁历年累计中标项目行业分布统计图

3、中国铁建

截至 2021 年底，中国铁建中标的 PPP 项目共计 263 项，总投资金额约 13602 亿元。分区域来看，项目规模较大的主要集中在云南、四川、重庆等地，其中，云南省的项目规模最大，共计 23 项，约 2112 亿元。

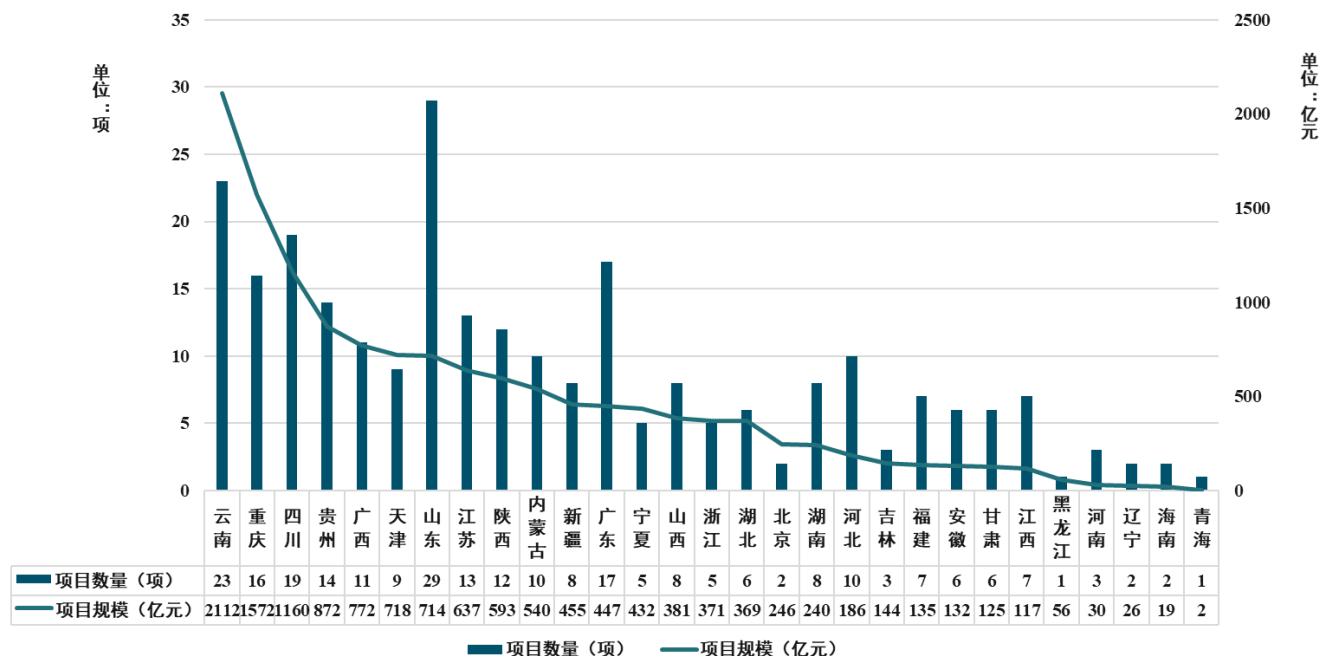


图 I-28 中国铁建历年累计中标项目区域分布统计图

分行业来看，PPP 项目主要集中在交通运输、市政工程领域，其中，交通运输项目约 108 项，项目规模约 8421 亿元。

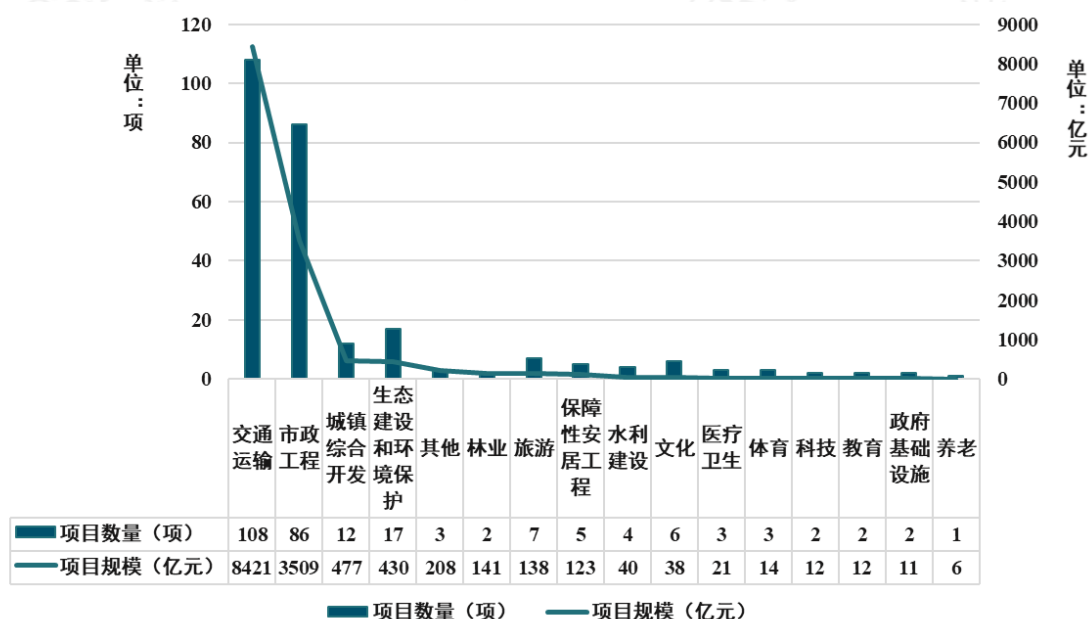


图 I-29 中国铁建历年累计中标项目行业分布统计图

4、中国交建

截至 2021 年底，中国交建中标的 PPP 项目共计 268 项，总投资金额约 13744 亿元。分区域来看，项目规模较大的主要集中在贵州、新疆、广东等地，其中，贵州省的项目规模最大，共计 21 项，约 2335 亿元。

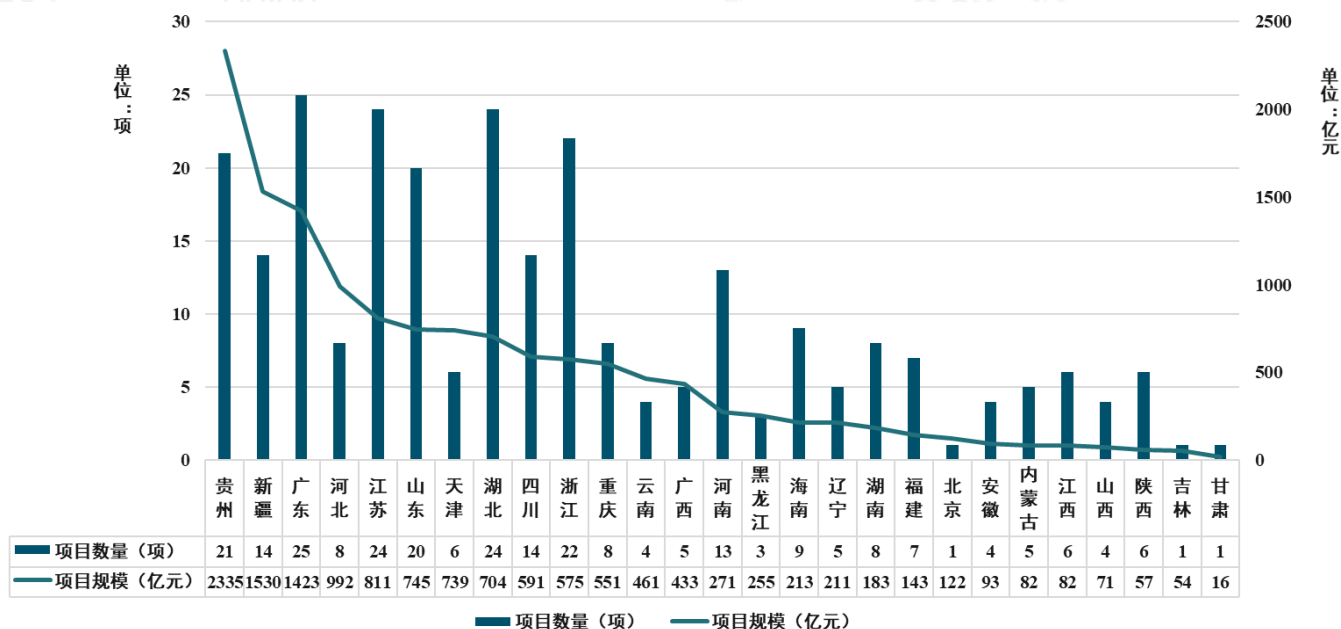


图 I-30 中国交建历年累计中标项目区域分布统计图

分行业来看，PPP 项目主要集中在交通运输、市政工程领域，其中，交通运输项目约 117 项，项目规模约 8259 亿元。

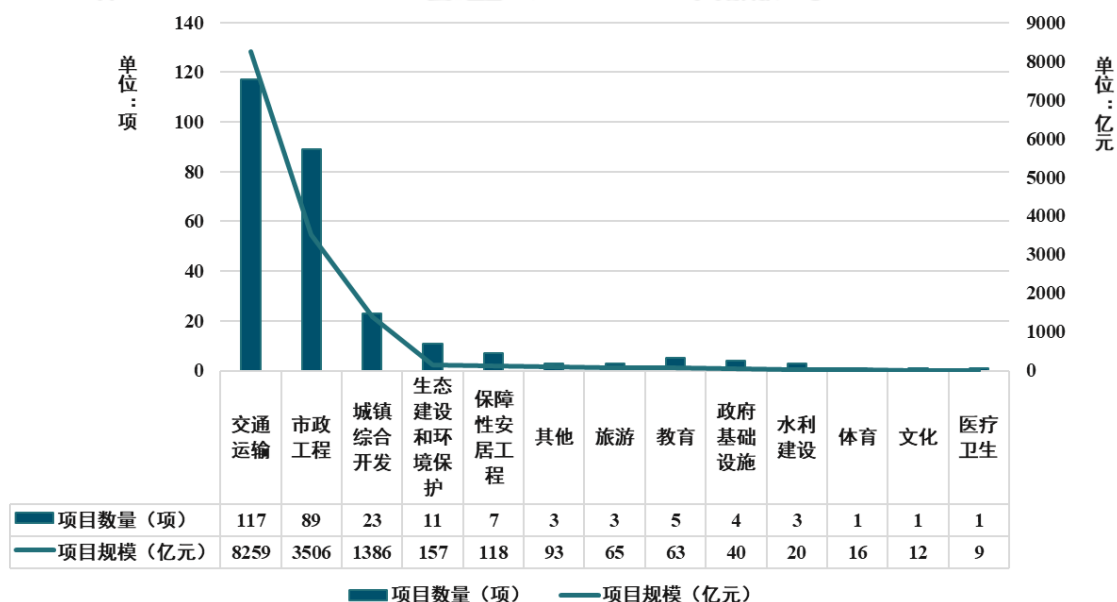


图 I-31 中国交建历年累计中标项目行业分布统计图

5、中国电建

截至 2021 年底，中国电建中标的 PPP 项目共计 244 项，总投资金额约 5656 亿元。分区域来看，项目

规模较大的主要集中在四川、浙江、云南等地，其中，四川省的项目规模最大，共计 42 项，约 875 亿元。

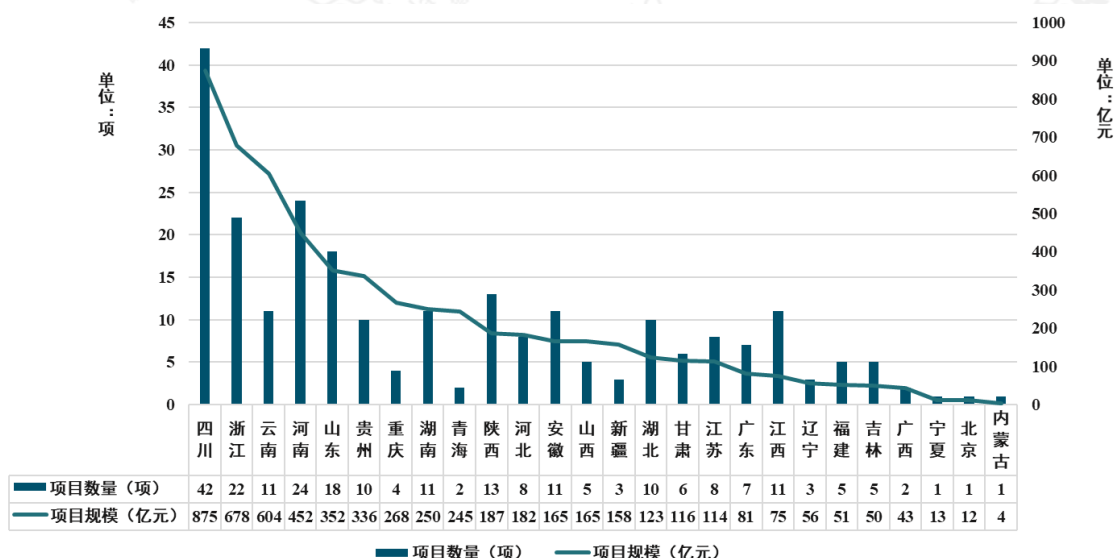


图 I-32 中国电建历年累计中标项目区域分布统计图

分行业来看，PPP 项目主要集中在市政工程、交通运输领域，其中，市政工程的项目规模最大，项目数量约 86 项，项目规模约 1833 亿元。

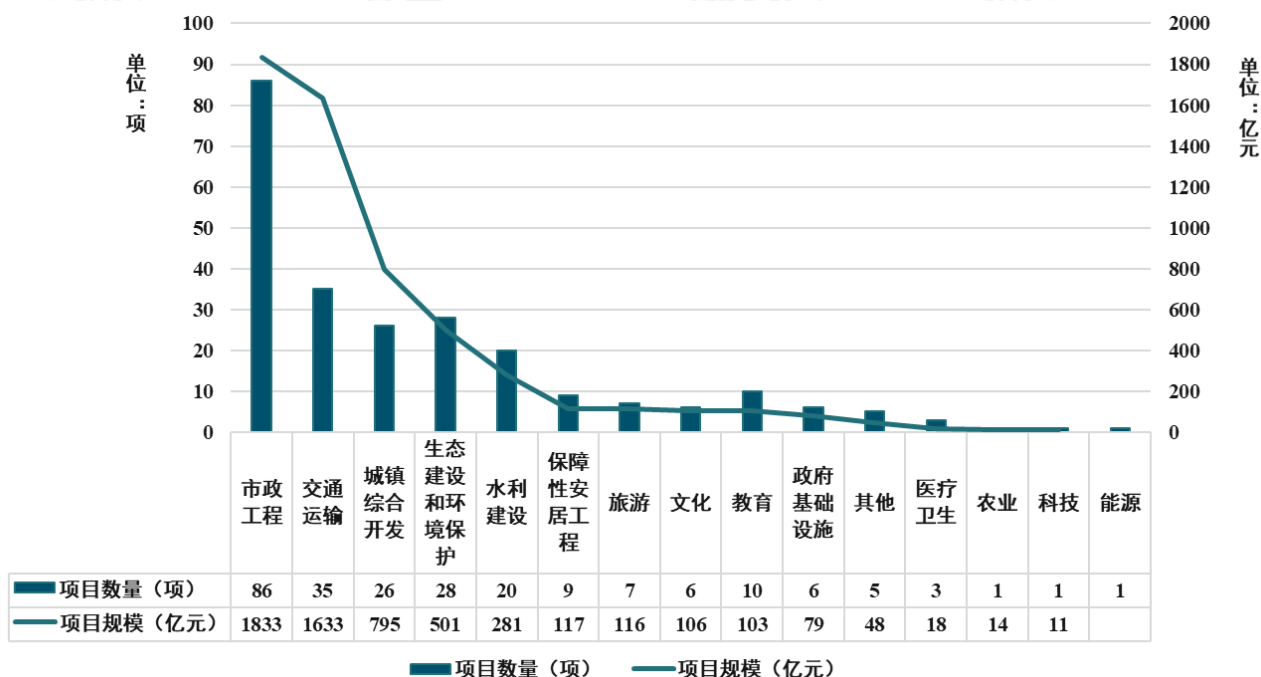


图 I-33 中国电建历年累计中标项目行业分布统计图

6、中国中冶

截至 2021 年底，中国中冶中标的 PPP 项目共计 342 项，总投资金额约 6820 亿元。分区域来看，项目主要集中在贵州、河南、云南等地，其中，贵州省的项目规模最大，共计 16 项，约 616 亿元。

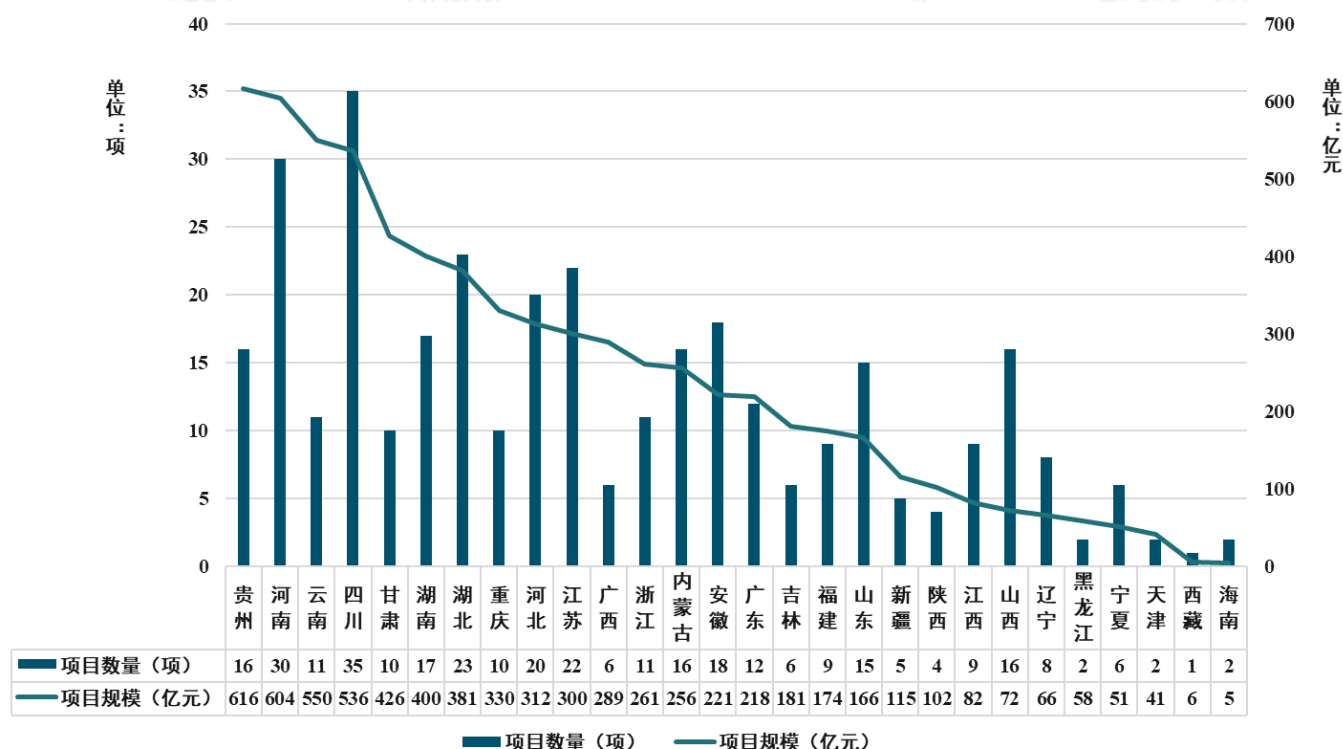


图 I-34 中国中冶历年累计中标项目区域分布统计图

分行业来看，PPP 项目主要集中在交通运输、市政工程等领域，其中，市政工程项目的项目规模最大，项目数量约 133 项，项目规模约 2295 亿元。

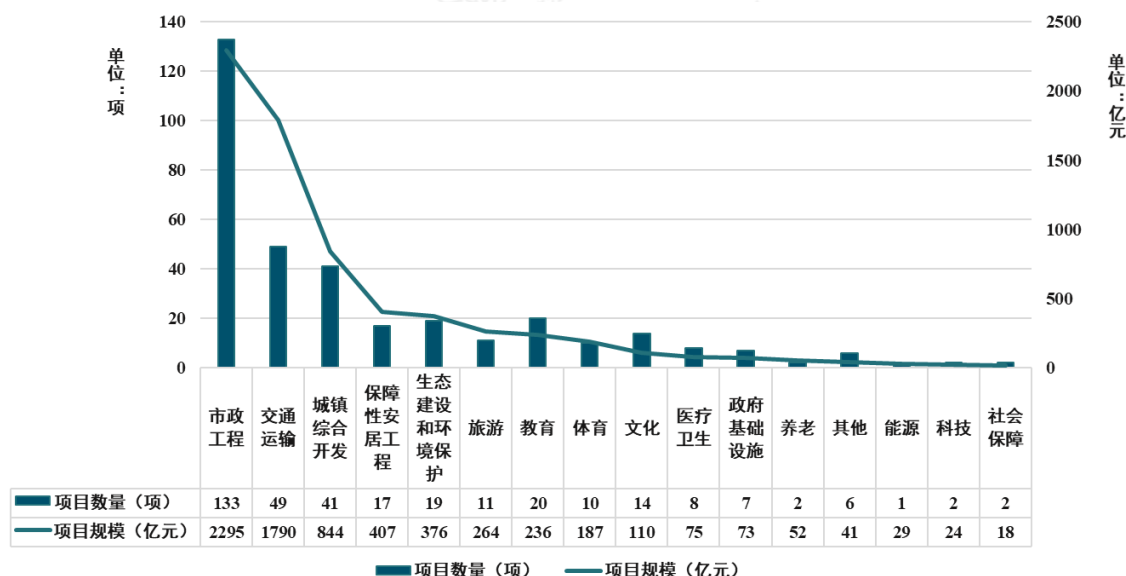


图 I-35 中国中冶历年累计中标项目行业分布统计图

7、中国能建

截至 2021 年底，中国能建中标的 PPP 项目共计 28 项，总投资金额约 832 亿元。分区域来看，项目规模较大的主要集中在广西、贵州等地，其中，广西省的项目规模最大，约 208 亿元。

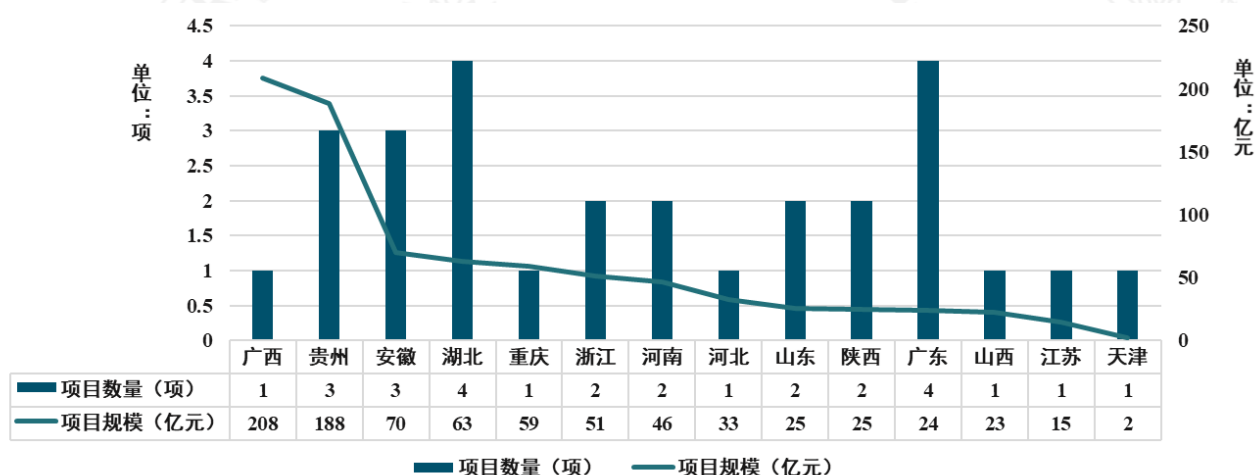


图 I-36 中国能建历年累计中标项目区域分布统计图

分行业来看，PPP 项目主要集中在交通运输、市政工程等领域，其中，交通运输项目的项目规模最大，项目数量约 5 项，项目规模约 415 亿元。

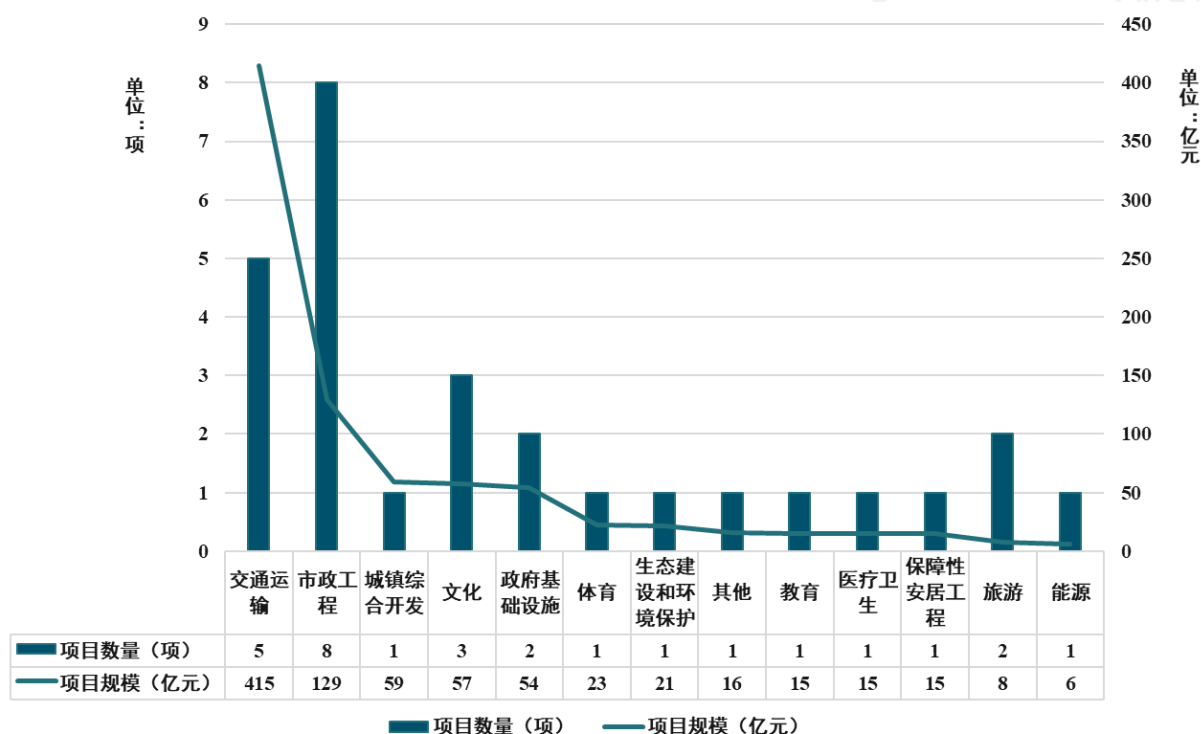


图 I-37 中国能建历年累计中标项目行业分布统计图

8、中国化学

截至 2021 年底，中国化学中标的 PPP 项目共计 16 项，总投资金额约 334 亿元。分区域来看，项目规模较大的主要集中在安徽、广东等地，其中，安徽省的项目规模最大，约 133 亿元。

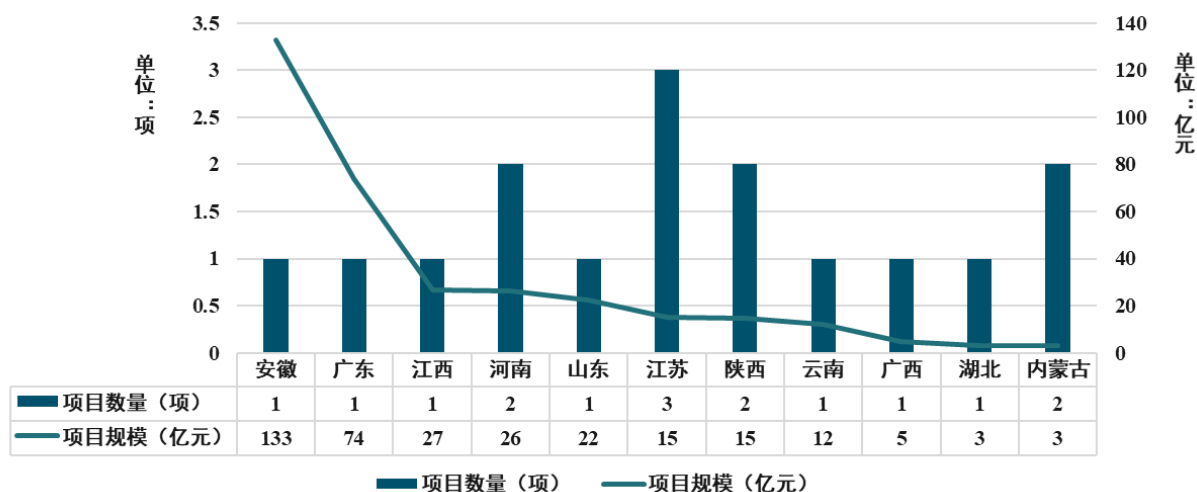


图 I-38 中国化学历年累计中标项目区域分布统计图

分行业来看，PPP 项目主要集中在城镇综合开发、市政工程等领域，其中，城镇综合开发目的项目规模最大，约 230 亿元。

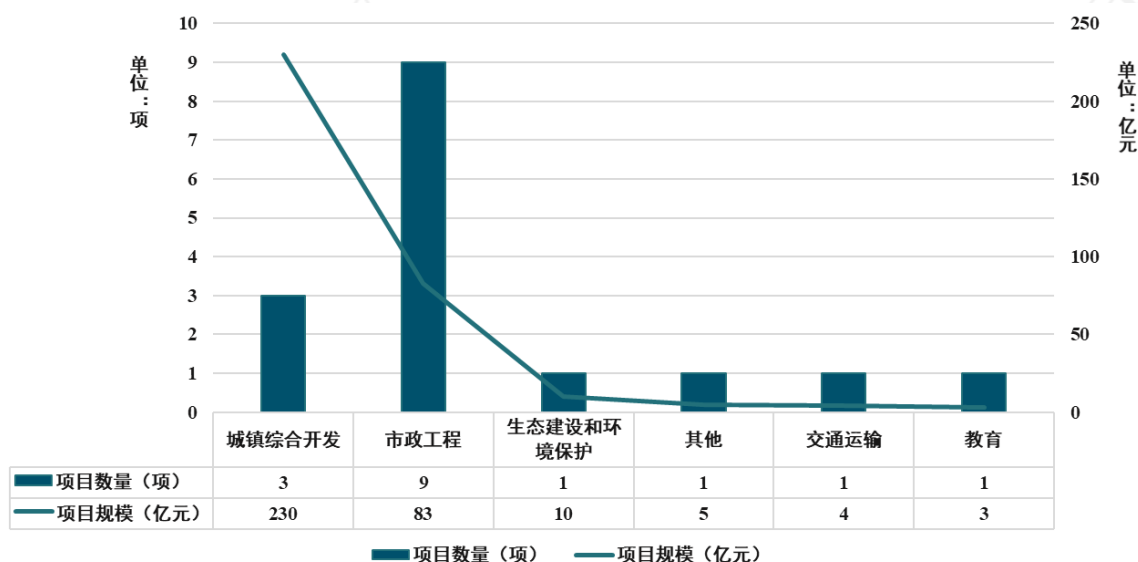


图 I-39 中国化学历年累计中标项目行业分布统计图

9、中国安能

截至 2021 年底，中国安能中标的 PPP 项目共计 4 项，总投资金额约 84 亿元。分区域来看，项目在安徽、江西这两地，其中，安徽省的项目规模最大，约 71 亿元。

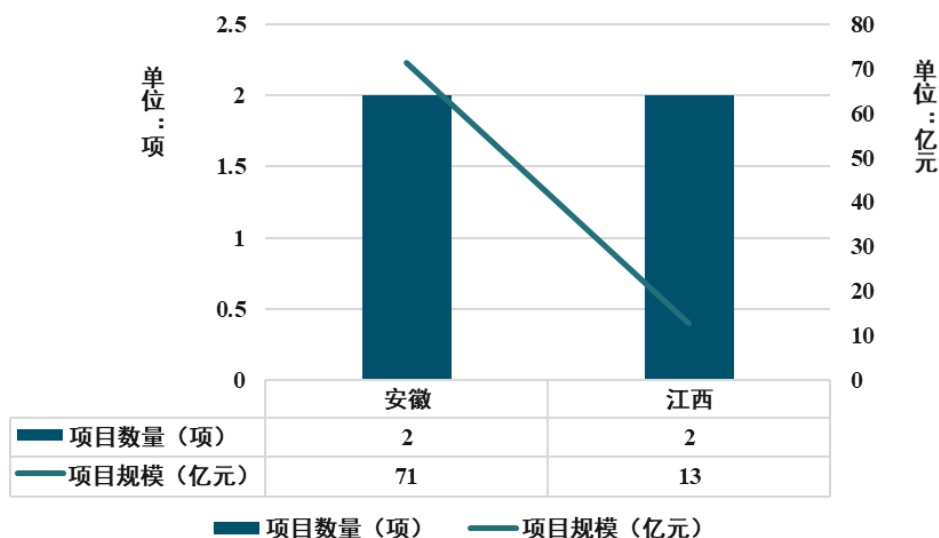


图 I-40 中国安能历年累计中标项目区域分布统计图

分行业来看，PPP 项目在生态建设和环境保护、市政工程领域，项目规模分别为 47 亿元、37 亿元。

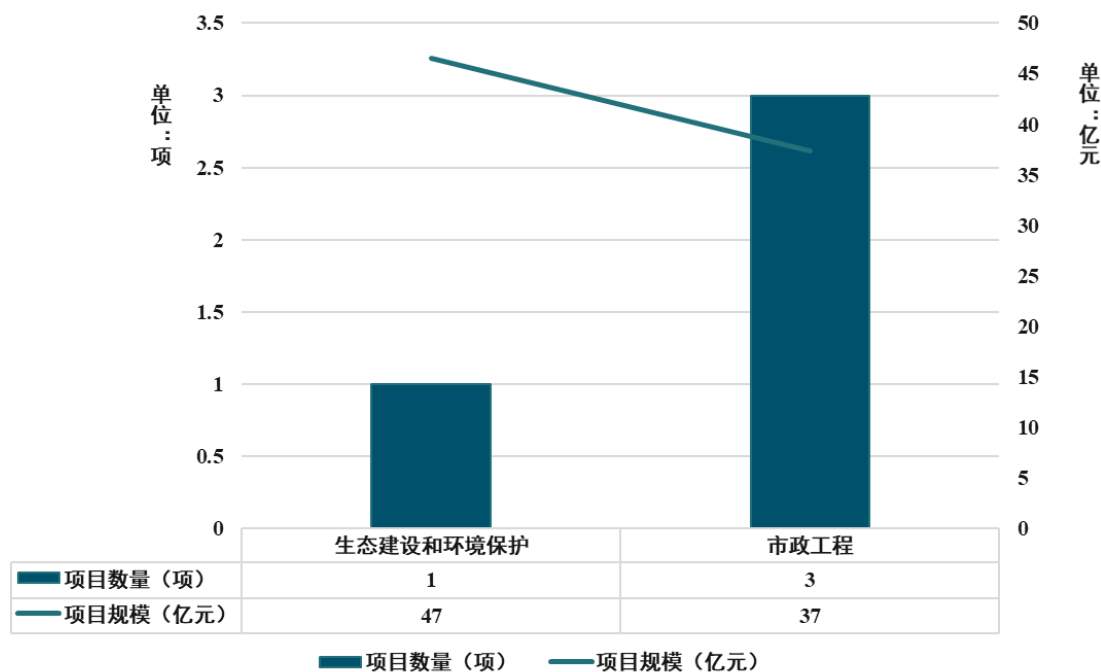


图 I-41 中国安能历年累计中标项目行业分布统计图

七、其他投资类项目市场概述

据不完全统计，截至 2021 年 12 月 31 日，ABO 和 EPC+F 等中标项目总计约 443 项，项目规模约 2.39 万亿元。其中：ABO 项目共中标 12 项，项目规模约 0.13 亿元；EPC+F 等项目共中标 431 项，项目规模约 2.26 万亿元。

自 2020 年以来，ABO 和 EPC+F 等其他投资类项目规模基本呈上升趋势。更在 2021 年四季度达到了 7840 亿元的好成绩。详情见图 I-42：

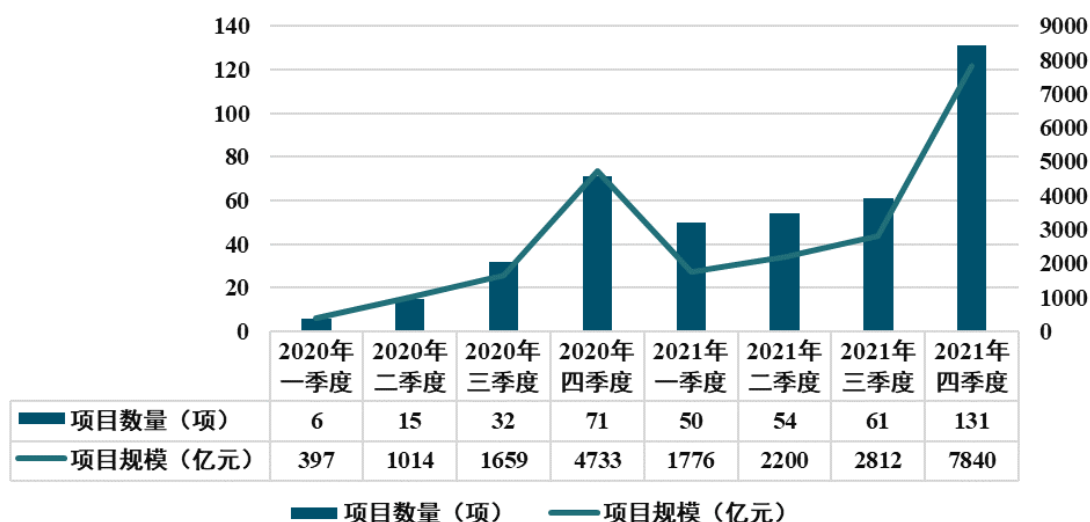


图 I-42 其他投资类项目 2020-2021 年分季度统计图

（一）ABO 项目分类分析

1、分区域分析

2020 年-2021 年，ABO 项目共中标 12 项，总项目规模约 1293 亿元。分区域来看，ABO 项目主要集中于河北、重庆、江苏，其中河北 ABO 项目最多，共计 5 项，项目规模约为 850 亿元。

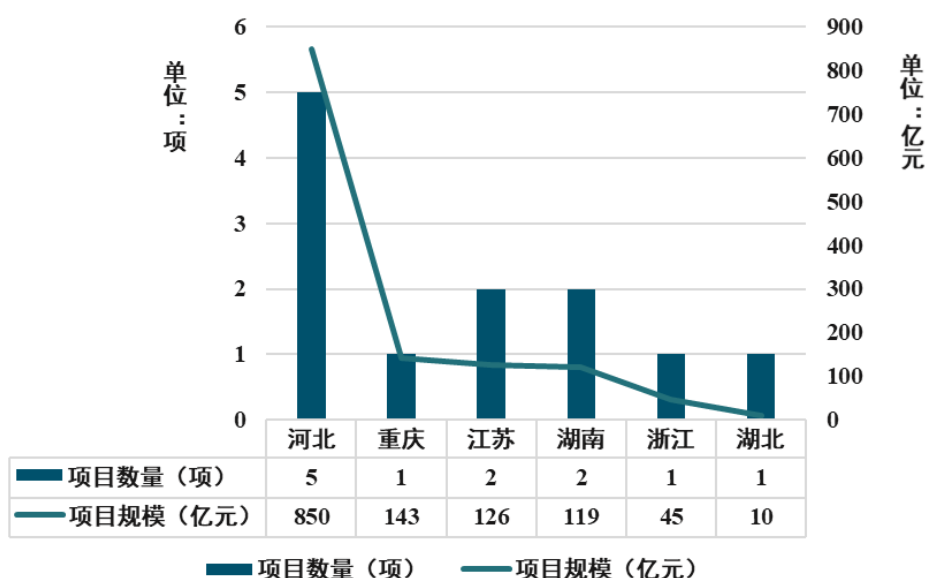


图 I-43 ABO 项目区域分布统计图

2、分行业分析

2020 年-2021 年，ABO 项目规模排名最高的是城镇综合开发项目，约有 8 项，总体项目规模约 922 亿元。

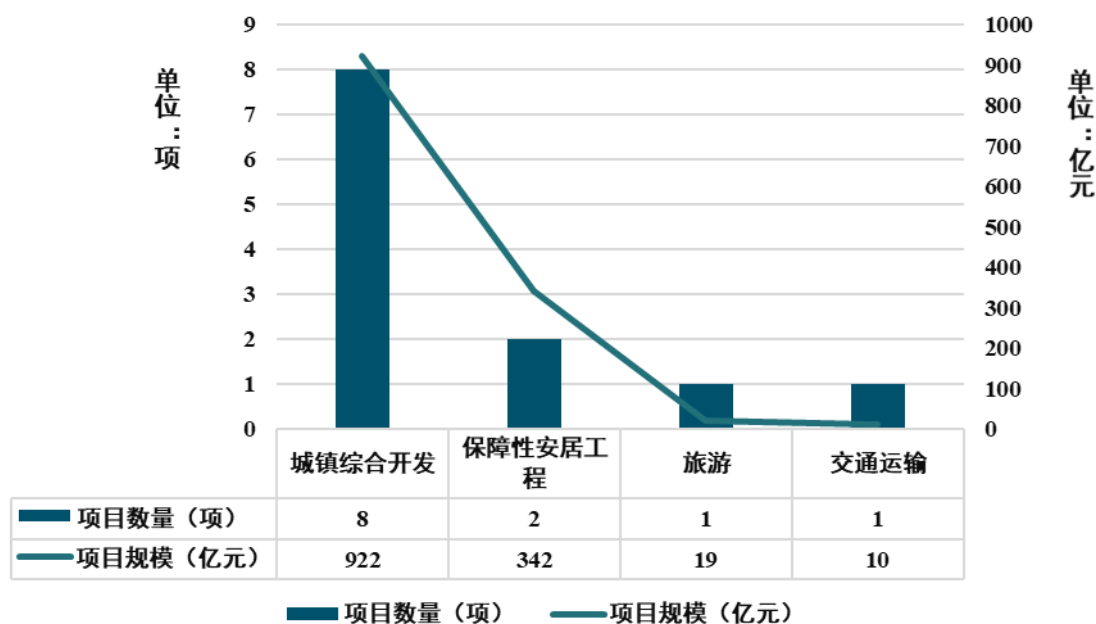


图 I-44 ABO 项目行业分布统计图

（二）EPC+F 等项目分类分析

1、分区域分析

分区域来看，大多数已中标的“EPC+F”以及“股权投资+施工总承包”项目分布在四川、山东等地，其中四川的项目数量约有 80 项，项目规模达到了 3745 亿元。而新疆维吾尔自治区、重庆、宁夏等地市场规模较小。

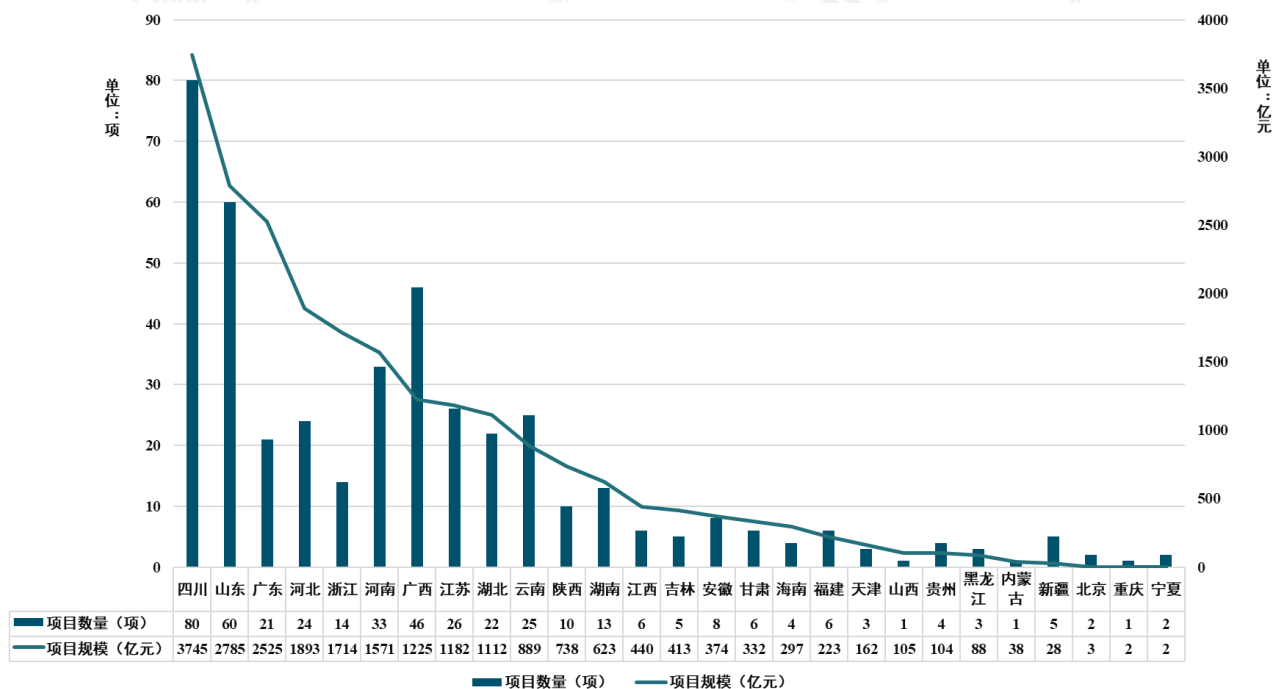


图 I-45 EPC+F 等项目区域分布统计图

2、分行业分析

分行业来看，大多数已中标的“EPC+F”以及“股权投资+施工总承包”项目集中在城镇综合开发、交通运输、市政工程领域。其中，城镇综合开发类项目占比最大，项目数量共计 198 项，项目规模达到了 1.55 万亿。

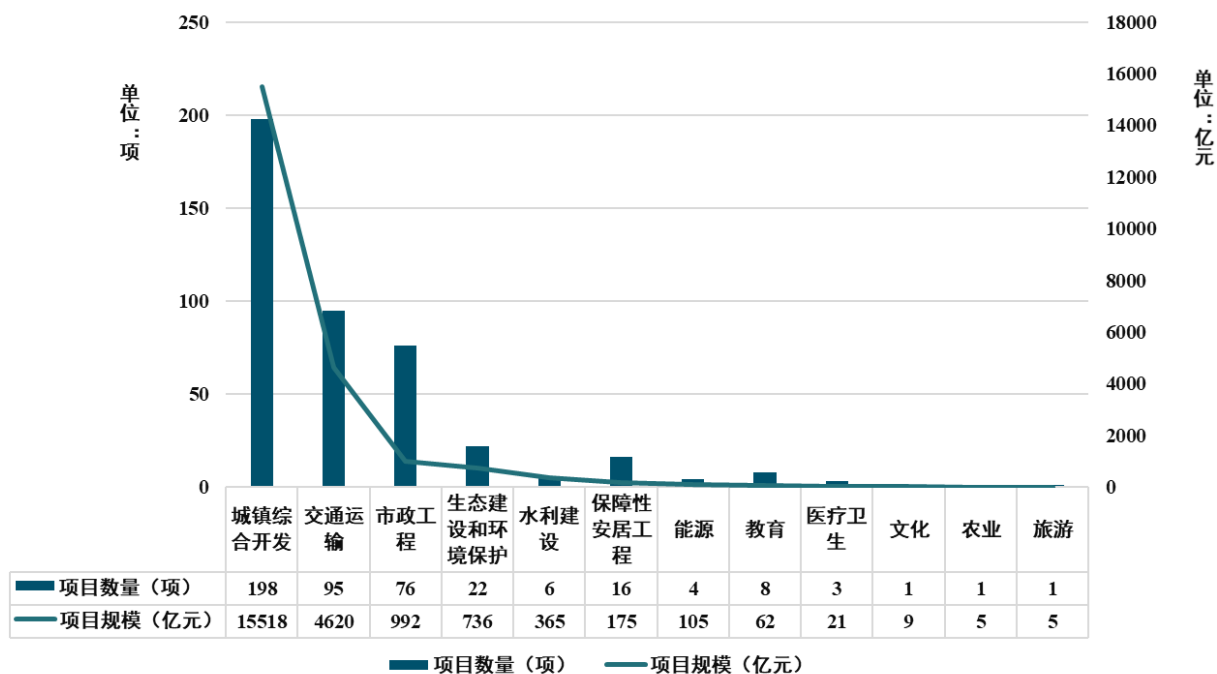


图 I-46 EPC+F 等项目行业分布统计图

II. 明树整理

一、2021 年基础设施及投融资领域政策

（一）年度政策概述

今年颁布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》明确“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。2021 年是“十四五”的开局之年，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平多次强调高质量发展是我国经济社会发展的主题；乡村振兴脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点；生态环境保护任重道远。

高质量发展包括坚持创新驱动、发展现代产业体系、形成强大国内市场、加快数字发展、全面深化改革、完善新型城镇化战略、优化区域经济布局等。对于 PPP 模式运用集中的基础设施与公共服务领域，完善新型城镇化战略、优化区域经济布局、建设现代化基础设施综合体系为今年政策关注重点，同时三者之间亦存在有机联系。优化区域经济布局涉及到全国经济发展的大区划分及相关政策安排；完善新型城镇化战略则是在各个区域经济的范围以城市群、都市圈为依托促进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展；而各个城市群、都市圈之间的交通联通则与建设现代化基础设施体系紧密关联。

在“十四五”规划纲要及今年颁布的相关政策梳理解读过程中，我们结合了国内以往已完成的基础设施项目建设现状，国家发改委与行业主管部门近期发布政策特点，经过行业大数据分析，我们认为以“十四五”为转折点，国内基础设施建设基本已完成主要建设任务，未来的基础设施和公共服务集中的城镇化领域的发展方向、发展重点将发生重大调整。其中，增量项目将主要围绕城市群、都市圈、区域副中心建设、基础设施加密或补短板、新型城镇化的打造而展开，存量项目则更加关注城市更新及存量资产盘活。

与城镇化相对应乡村振兴领域则显示出巨大的市场潜力。在提升乡村基础设施和公共服务水平的要求下，改善农村人居环境、健全城乡融合发展体制机制均可能衍生一定体量的基础设施和公共服务需求。

习近平主席在第 75 届联合国大会提出的碳达峰碳中和目标则将在未来 40 年都深刻改变目前国内产业发展逻辑和发展方向。其中涉及的减污降碳、碳测绘、碳交易、绿色建筑、绿色金融等都对未来城市建设管理、项目策划、项目实施等带来新的机会和挑战。

明树数据、锦天城共同搜集、分析了 2021 年基础设施公共服务及投融资的领域政策，从多个维度发掘政策趋势，并进行分类总结和说明：

关键词一：城镇化增量拓展新方向——培育发展都市圈

党的十九届五中全会明确将建设现代化都市圈作为“十四五”时期推进新型城镇化的重点之一。对于都市圈的建设，国家发展改革委于今年 4 月印发《2021 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》指出，要增强中心城市对周边地区辐射带动能力，培育发展现代化都市圈，增强城市群人口经济承载能力，形成都市圈引领城市群、城市群带动区域高质量发展的空间动力系统——这也是目前获批规划都市圈建设的主要思路。全国政协经济委员会副主任刘世锦指出，都市圈、城市群发展将成为经济增长的“新风口”，也是未来五到十年中国发展最大的“结构性潜能”。

2021 年以来，国家发改委先后批复南京、福州和成都都市圈发展规划，都市圈规划建设的进程加速。2021 年 2 月 8 日，国家发改委网站发布关于同意《南京都市圈发展规划》的复函。复函明确南京都市圈将建设成为具有全国影响力的现代化都市圈，助力长三角世界级城市群发展，为服务全国现代化建设大局作出更大贡献。这是国家层面第一个获批的都市圈规划。2021 年 6 月，国家发改委发布《关于同意福州都市圈发展规划的复函(发改规划〔2021〕727 号)》。根据复函，《福州都市圈发展规划》已获国家发改委原则同意。福州都市圈的定位是建设具有重要影响力的现代化都市圈，实现共建共治共享、同城化同家园，有力支撑福建全方位推动高质量发展。2021 年 11 月，《成都都市圈发展规划》获得发改委批复，这是继南京和福州之后，国家发改委正式批复的第三个都市圈规划。成都都市圈以成都市为中心，与联系紧密的德阳市、眉山市、资阳市共同组成。在具体建设任务上，《规划》提出优化成都都市圈发展布局、加速推进基础设施同城同网、协同提升创新驱动发展水平、共建现代高端产业集聚区、提升开放合作水平、促进公共服务便利共享、推进生态环境共保共治、深化体制机制改革八大任务。优化都市圈发展布局方面，以同城化发展为导向，强化成都作为中心城市的辐射带动作用，发挥德阳、眉山、资阳比较优势，增强小城市、县城及重点城镇的支撑作用，构建极核引领、轴带串联、多点支撑的网络化都市圈空间发展格局。

都市圈作为城镇化发展到较高阶段的产物，有利于集聚效应的发挥与经济韧性的强化，现已成为区域经济高质量发展的空间载体，对构建新发展格局具有重要战略意义。都市圈在以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中能够发挥支点、载体、门户、节点与平台作用，有助于解决区域问题、畅通区域经济循环，进而促进“双循环”新发展格局的形成。同时，都市圈的划定将为居民住宅、公共基础设施、轨道交通、制造业等方面拓展出可观的需求增长空间，同时有利于产业结构调整 and 人口布局改变。此轮都市圈的确定，发生在技术进步、绿色发展的大背景下，在都市圈的建设中可结合绿色发展的理念，从城市规划、能源、交通、建筑等方面探索出一条具有中国特色和时代特色的绿色发展新路。

表 II-1 十四五以来各地都市圈发展政策

地点	政策文件	发展特色
南京	《南京都市圈发展规划》	发挥南京城市核心优势 ，通过产业协同，城市一体化协同，带动周边发展；南京都市圈将建设成为具有全国影响力的现代化都市圈，助力长三角世界级城市群发展，为服务全国现代化建设大局作出更大贡献。
福州	《福州都市圈发展规划》	突出福州市龙头带动作用 ，发挥相关城市比较优势，强化项目支撑， 促进城市功能互补 、要素流动有序、产业分工协调、交通往来顺畅、公共服务均衡、环境和谐宜居，打造竞争力强的现代化都市圈。
成都	《成都都市圈发展规划》	以同城化发展为导向， 强化成都作为中心城市的辐射带动作用 ，发挥德阳、眉山、资阳比较优势，增强小城市、县城及重点城镇的支撑作用，构建极核引领、轴带串联、多点支撑的网络化都市圈空间发展格局。
西安	陕西省《全省国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》	陕西以城市群和都市圈建设为重点，发展 以西安、咸阳主城区及西咸新区为主组成的大西安都市圈 ，构建“一核一轴、两翼三区、多组团”发展格局，以推进西安、咸阳一体化为重点加快建设西安都市圈。
武汉	《湖北省国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》	深入推进交通一体化 ，完善高速公路环线，推动干线铁路、城际铁路、市域(郊)铁路、城市轨道交通“四网融合”， 完善以轨道交通为骨干的 1 小时通勤圈 。
广东	《广东省国土空间规划(2020—2035 年)》	广东省将以 超大特大城市以及辐射带动功能强的大城市为中心 ，以 1 小时通勤圈为基本范围，建设广州都市圈、深圳都市圈、珠江口西岸都市圈、汕潮揭都市圈、湛茂都市圈等 5 个现代化都市圈。以都市圈为主体形态推动强核筑带、带动北部融湾， 促进城际空间功能协同一体 。
乌鲁木齐	《2021 年乌鲁木齐市政府工作报告》	坚定不移培育发展都市圈，加快推动乌鲁木齐市与昌吉市、五家渠市、阜康市、奇台市同城化发展， 构建 1 小时交通网络 ，推进都市圈内城市规划、基础设施、产业发展、生态环境、市场开放、公共服务一体化，做强板块经济。

关键词二：城镇化存量提升新重点——推动城市更新

随着我国城镇化进程的推进，目前全国城镇化率已达 63.89%，北上广深等一线城市的城镇化率超过 85%，在城镇化增量集中在几大都市圈的同时，对于已建成的城市建成区关注重点从过去的新建增量转向为提升存量项目质量，城市更新、城市综合运用需求巨大。在“城市更新”概念提出之前，我国前期推行的“棚户改造”行动、“旧改”工程等，也均属于城市更新的范畴；但与“棚改”、“旧改”相比，城市更新所涉及的范围更广、要素指标更多、市场化程度更高。2021 年全国两会，城市更新首次被写入政府工作报告；《“十四五”发展规划及 2035 年远景目标纲要》中也提出，将实施城市更新行动，推动城市空间结构优化和品质提升，城市更新已升级为国家战略。今年城市更新相关政策集中出台，政策内容以“支持”与“规范引导”并

行，要求“留改拆”并举，防范借城市更新之名行大拆大建之实的行为。同时亦鼓励各地以提升人民群众幸福感和获得感为目标，以集约节约用地、提高空间使用效率、尊重保护历史为原则根据各地情况探索优秀实践方案。

2021 年 3 月住建部公布《关于加强县城绿色低碳建设的意见（征求意见稿）》，强调大力发展绿色建筑和建筑节能；推进老旧小区节能改造和功能提升，为城市更新工作提供了方向指引。2021 年 4 月，发改委出台《2021 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》，提出实施城市更新运动，在老城区推进以老旧小区、老旧厂区、老旧街区、城中村等“三区一村”改造为主要内容的城市更新行动。2021 年 8 月，住建部发布《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》，推动城市开发建设方式从粗放型外延式发展转向集约型内涵式发展，将建设重点由房地产主导的增量建设，逐步转向以提升城市品质为主的存量提质改造。2021 年 9 月发改委与住建部发布《关于加强城镇老旧小区改造配套设施建设的通知》，强化了资金保障，明确中央预算内投资全部用于城镇老旧小区改造配套设施建设项目，推动多渠道筹措资金。

住建部在《关于政协第十三届全国委员会第四次会议第 0983 号（城乡建设类 021 号）提案答复的函》中指出，将推动印发指导各地实施城市更新行动的政策文件，推动各地加强统筹协调和政策支持力度，合理确定本地区城市更新的目标任务，做好上下衔接，细化工作目标任务，落实各项政策措施，加强分类指导，有序实施城市更新。同时，会同国家发展改革委贯彻落实国家“十四五”规划纲要重要部署，印发“十四五”城乡人居环境建设规划，统筹推进城市更新，将城市打造成人民群众高品质生活的空间。

关键词三：利用基础设施 REITs 盘活国有存量资产

改革开放 40 多年来，中国经济增长取得了世人瞩目的成就，但主要依靠投资拉动、银行信贷支撑的增长模式也积累了大量固定资产库存。为打破债务约束下的新经济发展束缚，国家拟通过基础设施 REITs 盘活存量资产、加大新型基础设施建设投入，作为当前扩大内需、构建“双循环”新发展格局的重要抓手。推进基础设施 REITs 即符合金融供给侧结构性改革的要求，也可进一步深化增强资本市场服务实体经济的质效。

《国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》在阐述“十四五”时期“拓展投资空间”要求中，明确提出“推动基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）健康发展，有效盘活存量资产，形成存量资产和新增投资的良性循环”，标志着基础设施 REITs 已成为提升投资效率、促进投资合理增长的重要手段。

发改委于 2021 年 1 月 13 日颁布《关于建立全国基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点项目库的通知》，与上一年度的《关于推进基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点相关工作的通知》相衔接，有序推进我国 REITs 试点工作的发展。2021 年 1 月 29 日沪深交易所发布了《公开募集基础设施证券

投资基金业务办法(试行)》、《公开募集基础设施证券投资基金(REITs)规则适用指引第 1 号——审核关注事项(试行)》、《公开募集基础设施证券投资基金(REITs)规则适用指引第 2 号——发售业务(试行)》，其相关内容是简化了申请文件，优化了交易相关安排，完善了新购入基础设施项目的信息披露安排，强化了多原始权益人情形下的自持要求，优化了基金收购及份额权益变动的有关要求。就基础设施项目运营时间和历史现金流要求、现金流测算应考虑的因素、重要现金流提供方的定义和尽职调查范围等进行了完善。明确了扩募发售方式、调整了网下投资参与者参与询价的限制和报价个数限制以及延长募集期限等。发改委于 2021 年 6 月 29 日颁布《关于进一步做好基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点工作的通知》再次强调要不断深化认识，加强支持引导，加强项目管理和协调服务，严把项目质量关，促进基础设施 REITs 长期健康发展，加强部门协作和政策落实。

公募 REITs 的出台，为地方政府及国有企业提供了盘活存量资产的路径，能使其持有的大量基础设施资产在资本市场焕发新的活力，也为地方政府利用存量资产获得融资并投资新领域提供了资金来源渠道。推广 REITs 业务需要关注的项目层面的重要因素有：项目有较好现金流和盈利能力、项目审批手续完备、资产产权、合同转让关系清晰等。

表 II-2 2021 年度国内各城市出台的 REITs 相关政策

发布日期	城市	政策名称	亮点内容
2021/2/26	成都	《关于促进成都市基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）发展的十条措施》	税收支持方面，成都市支持 REITs 管理机构根据《西部地区鼓励类产业目录（2020 年本）》和《关于延续西部大开发企业所得税政策的公告》，对照西部地区鼓励类产业目录中“金融服务业”条目，享受西部大开发税收优惠政策，减按 15% 缴纳企业所得税。此外，成都市鼓励市属机构与企业通过新设、收购或参股等方式申请公募 REITs 基金管理人资质，大力吸引优质公募基金管理人的入驻。
2021/6/21	上海	《关于印发上海加快打造具有国际竞争力的不动产投资信托基金（REITs）发展新高地实施意见的通知》	资金支持方面，上海市率先提出设立 REITs 发展专项资金和研究设立政府引导的基础设施 REITs 产业投资基金，以支持基础设施 REITs 业务的开展。区域范围方面，该通知鼓励资产范围辐射至长三角区域，并非局限于上海区域，优质资产范围扩大。
2021/7/21	苏州	《关于苏州市推进基础设施不动产投资信托基金（REITs）产业发展的工作意见的通知》	REITs 项目储备方面，该通知提出建立意向库、储备库、发行库三阶段的 REITs 项目管理机制，根据项目的成熟程度和发展阶段分别纳入对应项目库。该机制将不同发展阶段的项目做到切实把控和熟悉，有利于完善项目的培育、筛选、运营、发行等全周期服务。资金用途方面，苏州市鼓励将融资资金用于新增项目投资，支持改扩建项目以 REITs 为导向开展投融资，并研究将 REITs 发行纳入国有企业相关评价指标。

发布日期	城市	政策名称	亮点内容
2021/9/27	广州	《广州市支持基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）发展措施》	广州市明确围绕“华南骨架高速公路网、轨道上的都市圈、白云空港一体化交通枢纽、南沙国际港区等重要交通基础设施项目，城镇供水、供电、供气、供热等市政基础设施项目，城镇污水垃圾处理及资源化利用、固废危废医废处理等生态环保基础设施项目，园区基础设施、新型基础设施、保障性租赁住房等重点领域项目的谋划和组织”。投资者方面，该措施除了鼓励国内长期资金对广州市基础设施 REITs 产品进行战略投资和投资外，还鼓励合格境外投资者参与其中，并支持引入港澳资金投资基础设施 REITs 产品。
2021/10/11	南京	《关于加快推进南京市基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点工作的若干措施》	REITs 试点工作考核方面，南京市率先对下辖各区政府提出明确的考核激励标准。根据项目意向、储备、存续 3 个阶段的申报进度，分别对各区政府在投资工作评分方面给予不同程度的加分（如年度内如有项目成功发行 REITs 的，当年按照稳投资工作总分的 20%予以加分）。

关键词四：乡村振兴助力实现共同富裕

随着我国迈入新发展阶段，“三农”工作重心发生历史性转移，由脱贫攻坚全面转向乡村振兴。2021 年一号文指出：全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴，最艰巨最繁重的任务依然在农村，最广泛最深厚的基础依然在农村。必须优先发展农业农村，全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化步伐。十四五规划中，乡村振兴已经成为全面脱贫后的重点建设内容。乡村振兴包括产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的全面振兴，这一战略的总要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。在城市建设从增量转存量的背景下，乡村振兴战略的实施将改变我国未来城乡发展格局，广袤农村大有可为。

2021 年 1 月 4 日，中共中央国务院发布《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》，对于发展不平衡不充分问题，农业农村短板弱项问题，城乡协调发展问题提出了解决方案；对于构建新发展格局，扩大农村需求，畅通城乡经济循环等方面提出了规划和远景前瞻。2021 年 3 月 22 日，中共中央国务院发布《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》，指出打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会后，要进一步巩固拓展脱贫攻坚成果，接续推动脱贫地区发展和乡村全面振兴。未来 15 年将通过 6 大方面共 24 项措施推进脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，计划到 2035 年，脱贫地区经济实力显著增强，农村低收入人口生活水平显著提高，城乡差距进一步缩小，在促进全体人民共同富裕上取得更为明显的实质性进展。《乡村振兴促进法》于今年 6 月 1 日起施行，这部法律在三农工作重心历史性转向全面推进乡村振兴这样一个关键时刻出台，具有重要的里程碑意义，为新阶段全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化提供了坚实法治保障。

表 II-3 已出台的乡村振兴地方法规

发文时间	政策名称	内容
2021/9/27	《天津市乡村振兴促进条例》	天津乡村振兴的总路径是在乡村振兴过程中坚持走城乡统筹发展之路，通过构建新型的工农城乡关系，逐步缩小城乡差距、地区差距和收入差距，最终实现农村治理能力和治理体系现代化的目标，为实现共同富裕做出重要贡献。
2021/10/22	《福建省乡村振兴促进条例》	要求促进农村一二三产业融合发展，培育新产业、新业态、新模式和新型农业经营主体，推进茶叶、乡村旅游等乡村特色产业发展。严守乡村建设历史文化保护线。健全城乡统筹规划制度，强化城乡一体设计，注重特色，预留未来发展空间。
2021/11/25 (2022/3/1 实施)	《吉林省乡村振兴促进条例》	以农民为主体，以农业农村优势特色资源为依托，开发农业多种功能，推动要素跨界配置和产业有机融合，延长产业链、提升价值链、完善利益链，支持制度、技术和商业模式创新，培育农村新产业、新业态、新模式，促进农村一二三产业融合发展。
2021/11/25 (2022/1/1 实施)	《四川省乡村振兴促进条例》	《条例》提出了要以农民为主体，以乡村优势特色资源为依托，支持、促进农村一二三产业融合发展，推动建立现代农业产业体系、生产体系和经营体系，要推进数字乡村建设、培育新产业、新业态、新模式和新型农业经营主体，促进小农户和现代农业发展有机衔接。

关键词五：绿色金融助力碳中和与碳达峰目标

为实现 2020 年 9 月 22 日习近平主席在第 75 届联合国大会正式提出的 2030 碳达峰和 2060 碳中和战略目标，今年国务院及各部委陆续颁布多项政策进行统筹部署。中国人民银行亦颁布多份文件从资源配置和风险管理等方面提供系统性绿色金融支持。绿色金融是指为支持环境改善、应对气候变化和资源节约高效利用的经济活动，即对环保、节能、清洁能源、绿色交通、绿色建筑等领域的项目投融资、项目运营、风险管理等所提供的金融服务。2021 年，国家《“十四五”规划纲要和 2035 年远景目标》更是强调绿色金融在实现碳减排目标上发挥的重要支持作用。

2021 年 2 月国务院发布《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》，提出培育绿色交易市场机制，进一步健全碳排放权等交易机制，降低交易成本，提高运转效率。2021 年 3 月人民银行提出“三大功能”“五大支柱”绿色金融发展政策思路：完善绿色金融标准体系，强化金融机构监管和信息披露要求，逐步完善激励约束机制，不断丰富绿色金融产品和市场体系，积极拓展绿色金融国际合作空间。2021 年 3 月生态环境部发布《碳排放权交易管理暂行条例(草案修改稿)》提出设立国家碳排放交易基金，现存地方市场将逐步纳入全国市场，强调多部门协调合作，重视碳市场的金融属性。2021 年 4 月人民银行等发布《绿色债券支持项目目录(2021 年版)》，首次统一国内绿色债券支持项目范围，有效降低市场主体绿色项目识别成本，提升我国绿色债券的绿色程度和市场认可度。2021 年 6 月中国人民银行发布《银行业金融机构绿色金融评价方案》：明确纳入绿色金融评价方案的银行名单；确定了定量和定性两类绿色金融评价指标，定量指标权重 80%，定性指标权重 20%；将绿色金融评价结果纳入央行金融机构评级等中国人民银行政策和审慎

管理工具中；同时，鼓励中国人民银行分支机构、监管机构、各类市场参与者积极探索和依法依规拓展绿色金融评价结果的应用场景。

10 月 24 日，中共中央、国务院印发《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》，此次意见指出：充分发挥政府投资引导作用，构建与碳达峰、碳中和相适应的投融资体系，设立碳减排货币政策工具，将绿色信贷纳入宏观审慎评估框架，引导银行等金融机构为绿色低碳项目提供长期限、低成本资金。鼓励开发性政策性金融机构按照市场化法治化原则为实现碳达峰、碳中和提供长期稳定融资支持。研究设立国家低碳转型基金。鼓励社会资本设立绿色低碳产业投资基金。

中国绿色金融体系发展迅速，在中央出台绿色金融顶层设计文件后，各绿色金融工具相关文件陆续出台，绿色金融相关业务机制正处于发展完善阶段，需在政策上给予更大的支持。后续政府可能采进一步加强监管政策，完善行业监管；适度增加激励与补贴；建设绿色金融“基础设施平台”。绿色金融的发展将为“双碳”目标的实现提供强大的助力，同时亦可能对项目投融资产生深远影响。

关键词六：地方政府债务管理——控隐债，防风险

2021 年地方政府债务进入“控隐债、防风险下的分类监管”新时期以来，“不发生系统性风险”为政策底线，加强了对城投平台融资的分类监管。主要政策分为三类：一是中央政府部门对地方政府债务处置和风险防范的指导性文件或者发言；二是各融资渠道监管部门对城投平台融资进行分类监管；三是对财政预算体系相关的规范性文件规定。

《银行保险机构进一步做好地方政府隐性债务风险防范化解工作的指导意见》主要围绕政府融资平台公司的隐性债务新增与化解方面做出了明确规定，被业内称为史上最严城投融资管控。文件强调，要打消财政兜底幻觉，严禁新增或虚假化解地方政府隐性债务，切实把控好金融闸门。沪深交易所《交易所公司债券发行上市审核规则适用指引》，对城投融资再次强调不得新增地方政府隐性债务，对于评级低或者总资产规模较小的平台有一定的审慎性要求，防范弱资质城投信用风险。2021 年 4 月 13 日，国务院发布《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》，涉及到对地方政府举债机制规范，防范地方政府隐性债务风险。《意见》提出规范地方政府合法举债机制，并建立完善地方政府债务率为主的风险评估体系；遏制隐性债务增长，防范化解存量地方政府隐性债务；对失去清偿能力的要依法实施破产重整或清算。近期财政部再次明确“遏制隐性债务增量、稳妥化解存量、防范处置风险的风险”。12 月 16 日国务院例行吹风会议上财政部副部长明确表示继续“坚持中央不救助原则、规范地方政府举债”。未来城投市场化转型方向相对确定，对处于财政和区域较弱的城投公司而言，未来融资难度可能进一步提升。

关键词七：未来潜在变量——房地产税试点

第十三届全国人民代表大会常务委员会在《关于授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作的决定》中授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作。试点地区的房地产税征税对象为居住用和非居住用等各类房地产，不包括依法拥有的农村宅基地及其上住宅。土地使用权人、房屋所有权人为房地产税的纳税人。非居住用房地产继续按照《中华人民共和国房产税暂行条例》、《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》执行。国务院制定房地产税试点具体办法，试点地区人民政府制定具体实施细则。授权的试点期

限为五年，自国务院试点办法印发之日起算。目前，试点城市名单尚未公布，房地产税试点工作的期限是五年，距离房地产税正式出台尚需几年时间。

今年以来房地产税试点工作的推进结合国家房住不炒的方针政策，对房地产市场带来较大影响，而我国地方财政收入与土地出让收入和房地产相关税收关联度高。特别是近年以来各地在基础设施公共服务领域实施的片区开发、投资人+工程总承包等模式都存在一定程度的与土地财政收入相关联的情形。房地产税试点工作的开展或对未来相关领域产生一系列关联影响，建议对此保持持续关注。

（二）中央层面重要政策解读

1. 2021/1/13 《关于建立全国基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点项目库的通知》（发改办投资〔2021〕35号）

在 2020 年公募 REITs 试点的基础上，国家发展改革委颁布《通知》按照统一标准和规则，设立覆盖试点各区域、各行业的全国基础设施 REITs 试点项目库，并作为全国盘活存量项目库的一个重要组成部分。《通知》明确，基础设施 REITs 试点项目库包含意向项目、储备项目和存续项目 3 类项目，并就严格把握入库项目条件、强化入库项目政策支持和协调服务、做好入库项目梳理和报送工作等进行了部署。

本通知与上一年度证监会与发改委联合发布的 40 号文相衔接，进一步完善了我国关于不动产投资信托基金（REITs）的政策规定，对促进基础设施 REITs 试点工作平稳顺利开展有重要意义。

2. 2021/2/22 关于印发《引导社会资本参与盘活国有存量资产中央预算内投资示范专项管理办法》的通知（发改投资规〔2021〕252号）

《办法》指出，各地应当充分发挥中央预算内投资引导带动作用，引导社会资本积极参与盘活国有存量资产，将回收资金用于新的基础设施项目建设。《办法》明确，重点支持盘活存量难度大、对形成投资良性循环示范性强的交通、市政、环保、水利、仓储物流等基础设施补短板行业，以及新型基础设施项目。优先支持位于京津冀协调发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、海南全面深化改革开放、黄河流域生态保护和高质量发展等国家重大战略区域，符合“十四五”有关战略规划要求的项目。其他地区符合条件的项目也可申报。支持采用不动产投资信托基金（REITs）、政府和社会资本合作（PPP）等方式盘活国有存量资产，将净回收资金主要用于新增投资，且具有较强示范性和创新性的项目。

《办法》对支持范围进行了明确，支持的重点领域包括盘活存量难度大、对形成投资良性循环示范性强的交通、市政、环保、水利、仓储物流等基础设施补短板行业，以及新型基础设施项目并通过不动产投资信托基金（REITs）、政府和社会资本合作（PPP）等方式盘活国有存量资产，与近年国家重点推进的项目实施模式相衔接，并进一步明确了净回收资金的适用原则——主要用于新增投资，且具有较强示范性和创新性的项目。

国有资产是国民经济发展的一个重要的部分，有效盘活国有存量资产，对我国国民经济的健康发展有着非同一般的重要作用。在增量与存量并存的当下，《办法》的出台有利于积极推广不动产投资信托基金（REITs）、政府和社会资本合作（PPP）等，加大存量国有资产盘活力度，为化解政府债务、解决新增项目融资问题提供了新思路与新动能，同时吸引运营能力较强的社会资本，大大增强了中央预算内投资的资金效益和引导作用。

3. 2021/2/24 国家综合立体交通网规划纲要

《纲要》提出，到 2035 年建成面向世界的京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈 4 大国际性综合交通枢纽集群，由此形成了我国公路货运的 6 条主轴线：长三角珠三角、长三角京津冀、长三角成渝、京津冀珠三角、成渝珠三角、京津冀成渝。到本世纪中叶全面建成现代化高质量国家综合立体交通网，拥有世界一流的交通基础设施体系，交通运输供需有效平衡、服务优质均等、安全有力保障。新技术广泛应用，实现数字化、网络化、智能化、绿色化。出行安全便捷舒适，物流高效经济可靠，实现“人享其行、物优其流”，全面建成交通强国，为全面建成社会主义现代化强国当好先行。

本《纲要》明确了未来我国城市交通网络建设内容，为都市圈协同发展打下坚实交通基础。

4. 2021/3/26 关于印发《中央财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法》的通知 (财农〔2021〕19 号)

十九大报告确立了乡村振兴战略的 20 字方针，即“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”。产业兴旺和生态宜居这两个目标的实现，有赖于加大在现代化农业和农村基础设施上的资金投入。财政部门颁布《办法》响应国家乡村振兴政策，从财政层面明确支持方式和管理办法。中央乡村振兴补助资金在支持巩固拓展脱贫攻坚成果方面可用于安排产业发展、小额信贷贴息、生产经营和劳动技能培训、脱贫劳动力外出务工交通补助、异地搬迁集中安置区社区服务设施建设等；在支持衔接推进乡村振兴方面，可用于支持农业品种培优、品质提升、品牌打造，必要产业配套基础设施建设，农村人居环境整治和小型公益性基础设施建设等。并进一步明确资金用途要求，重点支持培育和壮大欠发达地区特色优势产业并逐年提高资金占比，支持健全防止返贫致贫监测和帮扶机制、“十三五”易地扶贫搬迁后续扶持、脱贫劳动力就业增收，以及补齐必要的农村人居环境整治和小型公益性基础设施建设短板等。同时也明确中央乡村振兴补助资金支出的禁区，即不得用于单位基本支出、交通工具及通讯设备、修建楼堂馆所、各种奖金津贴和福利补助、偿还债务和垫资等。

《办法》的出台，有利于提高乡村振兴补助资金的使用效率，规范国家补助资金的使用途径，保证乡村振兴事业拥有较为稳定的资金支持。为实现共同富裕的目标添砖加瓦。

5. 2021/4/8 国家发展改革委关于印发《2021 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》的通知（发改规划〔2021〕493 号）

《通知》明确了 2021 年城乡发展要坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，统筹发展和安全，深入实施以人为核心的新型城镇化战略，促进农业转移人口有序有效融入城市，增强城市群和都市圈承载能力，转变超大特大城市发展方式，提升城市建设与治理现代化水平，推进以县城为重要载体的城镇化建设，加快推进城乡融合发展，为“十四五”开好局起好步提供有力支撑。

《通知》提出 7 个方面 24 项任务，要求开展兴边富民行动中心城镇试点建设工作，加快推进以老旧小区、老旧厂区、老旧街区、城中村等“三区一村”改造为主要内容的城市更新行动。《通知》中指出，应当有序放开放宽城市落户限制，促进农业转移人口有序有效融入城市。推动城镇基本服务涵盖未落户常住人口。与 2020 年相比，《2021 年重点任务》强调的工作保障等内容确保了农村人口积极向城市流动转移时，农村人口能够迅速、有效地融入城市。《通知》提出，要打造发展现代化都市圈，增强中心城市对周边地区辐射带动能力，提升城市群和都市圈承载力。促进超大特大城市优化发展，推进县城补短板强弱项，强化边境地区城镇功能，推动特色小镇规范健康发展。《通知》中强调，要提升城市建设与治理现代化水平，完善治理结构，创新治理方式加快推进城乡融合发展。明确“房住不炒”，以人口流入多、房价高的城市为重点，解决租房、用房问题。在推进城乡建设的过程中，关注生态环境问题，要求统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线。

推动新时代城乡融合发展，既是推进中国特色新型城镇化的重要环节，也是破解城乡发展不平衡不充分问题、实现经济高质量发展的必由之路。对于城市建设和管理，习近平总书记多次强调，必须贯彻以人民为中心的发展理念。《2021 年重点任务》明确了今年新型城镇化主要工作内容，坚持走中国特色新型城镇化道路，深入推进以人为核心的新型城镇化战略，以城市群、都市圈为依托促进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展，使更多人民群众享有更高品质的城市生活。

6. 2021/6/30 财政部关于印发《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知（财预〔2021〕61 号）

经过前几年的专项债集中发行，《办法》从专项债的规范使用角度制定相关监管措施，包括：事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理、评价结果应用等内容。绩效运行监控方面，《办法》明确，项目主管部门和项目单位应当建立专项债券项目资金绩效跟踪监测机制，对绩效目标实现程度进行动态监控，发现问题及时纠正并告知同级财政部门，财政部门应当跟踪专项债券项目绩效目标实现程度，对严重偏离绩效目标的项目要暂缓或停止拨款，督促及时整改。《办法》提出按照评价与结果应用主体相统一的原则，财政部在分配新增地方政府专项债务限额时，将财政部绩效评价结果及各地监管局抽查结果等作为分配调整因素。省级财政部门在分配专项债务限额时，将抽查情况及开展的重点绩效评价结果等作为分配调整因素。地方财政部门将绩效评价结果作为项目建设期专项债券额度以及运营期财政补助资金分配的调整因素。

加强对专项债资金的使用监管并将绩效评价工作，绩效评级结果与后续新增发行额度分配挂钩，是在整体加强财政资金适用绩效考核的大背景下针对专项债的具体措施。该办法的颁布在 2020 年专项债整体发行量“退坡”基础上进一步体现出监管趋严收紧的迹象。未来基础设施公共服务领域的投资资金来源应予以更多关注。

7. 2021/6/29 关于印发《公平竞争审查制度实施细则》的通知(国市监反垄规〔2021〕2 号)

《实施细则》提出，(一)不得设置不合理或者歧视性的市场准入和退出条件；(二)未经公平竞争不得授予经营者特许经营权；(三)不得限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务；(四)不得设置没有法律、行政法规或者国务院规定依据的审批或者具有行政审批性质的事前备案程序；(五)不得对市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等设置审批程序。此次修订围绕“统一开放、竞争有序、制度完备、治理完善”的高标准市场体系建设，着力强化制度刚性约束，对细则进行了系统修订。《实施细则》在审查方式、审查标准、监督手段等方面细化实化了有关规定，统筹力度更大、审查标准更高、监督考核更严，将对全面落实公平竞争审查制度，推动形成高效规范、公平竞争的国内统一大市场，建设市场化法治化国际化的营商环境具有重要意义。

实施公平竞争审查制度是党中央、国务院作出的重大决策部署。自 2016 年制度建立和实施以来，在公平竞争审查工作部际联席会议统筹协调和监督指导下，在各地区、各部门共同努力下，公平竞争审查工作取得积极成效，实现国家、省、市、县四级政府全覆盖，清理涉及市场主体经济活动的各类政策措施文件 189 万件，修订废止文件近 3 万件；审查新出台政策措施 85.7 万件，发现和纠正违反审查标准的政策措施 4100 余件，有效清理废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法，有力规范政府行为，维护市场公平竞争，极大激发了市场主体创新创业活力。同时，制度实施中也还存在工作推进不平衡、刚性约束有待增强、整体质量有待提高等问题，亟需修订实施细则，完善制度体系，健全审查机制，在审查方式、审查标准、监督手段等方面寻求更多创新、实现更大突破，更高质量更大力度推进制度深入实施。

8. 2021/7/30 中华人民共和国土地管理法实施条例

此次实施条例是基于 2020 年修订后的《土地管理法》，对于细化国土空间规划、细化耕地保护、优化集体土地征收、明确土地取得方式、加强宅基地管理等方面均有重大调整。《条例》在《土地管理法》制度框架下，聚焦土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理等重点问题，强化对耕地的保护，针对耕地“非农化”、“非粮化”以及“合村并居”中违背农民意愿等突出问题，进一步明确制度边界，强化法律责任。《条例》提出，国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途，且已依法办理土地所有权登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人在一定年限内有偿使用。

《条例》对土地征收制度作了进一步充实和完善：一是细化征收程序。增加征收土地预公告制度，明确土地现状调查、社会稳定风险评估的要求；征收土地申请批准后，地方人民政府发布征收土地公告，公布征收范围、时间等具体工作安排，对个别未达成征地补偿安置协议的作出征地补偿安置决定，并依法组织实

施。二是规范征收补偿。规定地方人民政府应当落实土地补偿费等有关费用，保证足额到位，专款专用，有关费用未足额到位的，不得批准征收土地。明确省、自治区、直辖市制定土地补偿费、安置补助费的分配办法。三是强化风险管控。明确将社会稳定风险评估作为申请征收土地的重要依据，并对风险防范措施和处置预案作出规定。四是保障被征地农民的知情权、参与权、监督权。要求社会稳定风险评估应当有被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人参加；多数被征地的农村集体经济组织成员认为拟定的征收补偿安置方案不符合法律、法规规定的，县级以上地方人民政府应当组织听证。

本次《土地管理法实施条例》的修订使得《土地管理法》能够得到更好的贯彻与实施，规定的也更加具体、细化、健全和科学，最大亮点是将集体土地征收程序有法可依，不断拉近与国有土地上房屋征收的距离，更加切实有效的保障了农民利益。

9. 2021/8 银行保险机构进一步做好地方政府隐性债务风险防范化解工作的指导意见（银保监发[2021]15 号）

银保监会发布《银行保险机构进一步做好地方政府隐性债务风险防范化解工作的指导意见》（银保监发[2021]15 号，以下简称“15 号文”）明确界定了地方政府隐性债务产生的路径，并禁止在平台公司和 PPP 主体融资中的违规新增地方隐性债务行为，从源头、路径上控制了隐性债务的增加。“15 号文”要求银行保险机构统一使用财政部的监测平台查询交易对手是否是涉及隐性债务的平台公司。对不涉及地方政府隐性债务的客户，银行保险机构按照市场化原则授信。对承担地方隐性债务的客户，银行保险机构不得提供流动资金贷款或流动性贷款性质的融资，不得为其参与地方政府专项债券项目提供配套融资。同时，允许新增项目融资和在在建项目继续融资。新增项目融资经平台公司报本级人民政府书面审核确认，银行保险机构将此确认情况作为审批融资的前提。在建项目融资是指必要的在建项目，在不扩大建设规模的前提下，继续提供项目融资。“15 号文”明确存量隐性债务有序退出的要求，鼓励银行保险机构在自担风险、自负盈亏的前提下，以市场化方式合规提供化债融资。其基本原则是优先化解期限短、涉面广、利率高、刚性兑付预期强的债务；基本工具是适当延长期限、使用企业周转便利类金融工具。

15 号文被业内称为史上最严城投融资管控。文件强调，要打消财政兜底幻觉，严禁新增或虚假化解地方政府隐性债务，切实把控好金融闸门。对承担地方政府隐性债务的客户，银行保险机构不得新提供流动资金贷款或流动资金贷款性质的融资，不得为其参与地方政府专项债券项目提供配套融资。

“15 号文”核心要求是防范城投债务风险，并且牢牢守住“不发生系统风险底线”，政策上留有一定的回旋空间。在“15 号文”颁布的背景下，建议城投转变融资思路，以市场化、权责清晰的思路构建政府付费，通过合规的方式融资，例如利用 REITs 等工具盘活存量资产实现融资，或通过政策鼓励类项目作为融资载体，申请项目贷款或发行项目收益债券。同时，城投公司还可考虑加快合并重组，整合区域内中小平台，形成大型城投集团，通过二级公司独立运营，将隐性债务与主体集团进行“切割”，实现城投资产规模与经营能力的提升。

10. 2021/8/30 住房和城乡建设部关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知（建科〔2021〕63 号）

随着我国经济发展由高速增长阶段进入高质量发展阶段，过去“大量建设、大量消耗、大量排放”和过度房地产化的城市开发建设方式已经难以为继。实施城市更新行动，推动城市开发建设方式从粗放型外延式发展转向集约型内涵式发展，将建设重点由房地产主导的增量建设，逐步转向以提升城市品质为主的存量提质改造。

《通知》从坚持划定底线，防止城市更新变形走样；坚持应留尽留，全力保持城市记忆；坚持量力而行，稳妥推进改造提升这三个方面提出 11 条城市更新实践要求。其中，为防止城市更新变形走样，《通知》明确，严格控制大规模拆除，除违法建筑和被鉴定为危房的以外，不大规模、成片集中拆除现状建筑，原则上老城区更新单元（片区）或项目内拆除建筑面积不应大于现状总建筑面积的 20%。同时，严格控制大规模增建。除增建必要的公共服务设施外，不大规模新增建设规模，不突破老城区原有密度强度，不增加资源环境承载压力。严格控制老城区改扩建、新建建筑规模和建设强度，原则上更新单元（片区）或项目内拆建比不宜大于 2。同时，严格控制大规模搬迁。不大规模、强制性搬迁居民，改变社会人口结构，割断人、地和文化的关系。要尊重居民安置意愿，鼓励以就地安置为主，改善居住条件，保持邻里关系和社会结构，更新单元（片区）或项目居民就地、就近安置率不宜低于 50%。在确保住房租赁市场供需平稳方面，《通知》提出，不短时间、大规模拆迁城中村等城市连片旧区，防止出现住房租赁市场供需失衡加剧新市民、低收入困难群众租房困难。统筹解决新市民、低收入困难群众等重点群体租赁住房问题，城市住房租金年度涨幅不超过 5%。

本次住建部的重拳出击是对“大拆大建”模式的有力纠偏——城市更新，不只是简单的拆迁改造，而是与历史文化保护、增强城市活力、提升城市功能等结合起来，这也是考验新一轮城市更新的关键所在。城市规划和建设要高度重视历史文化保护，不急功近利，不大拆大建。要突出地方特色，注重人居环境改善，更多采用微改造这种“绣花”功夫，注重文明传承、文化延续，让城市留下记忆，让人们记住乡愁。对未来城市更新参与各方在选择城市更新区域、确定城市更新实施内容以及确定城市更新后的具体经营内容运作提出更高要求。

11. 2021/9/2 国家发展改革委 住房城乡建设部关于加强城镇老旧小区改造配套设施建设的通知（发改投资〔2021〕1275 号）

《通知》明确，中央预算内投资全部用于城镇老旧小区改造配套设施建设项目。《通知》提出，要加强项目储备进一步摸排城镇老旧小区改造配套设施短板和安全隐患，科学编制年度改造计划，规范履行审批程序；要强化资金保障，政府投资重点保障，落实专业经营单位责任，推动多渠道筹措资金，推动发挥开发性、政策性金融支持城镇老旧小区改造的重要作用，积极争取利用长期低成本资金，支持小区整体改造项目和水电气热等专项改造项目。鼓励金融机构参与投资地方政府设立的老旧小区改造等城市更新基金。对养老托育、停车、便民市场、充电桩等有一定盈利的改造内容，鼓励社会资本专业承包单项或多项。按照谁受

益、谁出资原则，积极引导居民出资参与改造，可通过直接出资、使用（补建、续筹）住宅专项维修资金、让渡小区公共收益等方式落实。要求加强事中事后监管，完善长效管理机制。

改造前要认真摸排 2000 年年底前建成的需改造城镇老旧小区存在的配套设施短板，组织相关专业经营单位，联合排查燃气、电力、排水、供热等配套基础设施以及公共空间等可能存在的安全隐患；重点针对养老、托育、停车、便民、充电桩等设施，摸排民生设施缺口情况。城镇老旧小区完成改造后，有条件的小区通过市场化方式选择专业化物业服务公司接管；引导将相关配套设施产权依照法定程序移交给专业经营单位，由其负责后续维护管理。建立健全住宅专项维修资金归集、使用及补建续筹制度。拓宽资金来源渠道，统筹公共设施经营收益等业主共有收入，保障城镇老旧小区后续管养资金需求。

《通知》的出台为城镇老旧小区改造的资金使用提供了保障，规范了中央预算内投资的资金流向，丰富了资金来源，有利于提升资金使用效率，同时也规范了老旧小区改造项目统筹实施的工作环节。在完善长效管理机制方面，通知要求，推动建立党组织领导下的社区居委会、业主委员会、物业服务公司等广泛参与、共商事务、协调互动的社区管理新机制，推进社区基层治理体系和治理能力现代化，共同维护改造成果，是中央重视民生发展的体现，有利于切实提高人民群众安全感、获得感、幸福感。

12.2021/10/24 国务院关于印发《2030 年前碳达峰行动方案》的通知（国发〔2021〕23 号）

碳达峰，指二氧化碳排放量达到历史最高值，经历平台期后持续下降的过程，是二氧化碳排放量由增转降的历史拐点。实现碳达峰意味着一个国家或地区的经济社会发展与二氧化碳排放实现“脱钩”，即经济增长不再以增加碳排放为代价。因此，碳达峰被认为是一个经济体绿色低碳转型过程中的标志性事件。碳达峰碳中和目标愿景的提出将中国的绿色发展之路提升到新的高度，成为中国未来数十年内社会经济发展的主基调之一。

《方案》明确，要将碳达峰贯穿于经济社会发展全过程和各方面，重点实施能源绿色低碳转型行动、节能降碳增效行动、工业领域碳达峰行动等“碳达峰十大行动”。在完善经济政策方面，《方案》提出，要大力发展绿色贷款、绿色股权、绿色债券、绿色保险、绿色基金等金融工具，设立碳减排支持工具，引导金融机构为绿色低碳项目提供长周期、低成本资金，鼓励开发性政策性金融机构按照市场化法治化原则为碳达峰行动提供长期稳定融资支持。

在政策保障方面，《方案》提出要建立统一规范的碳排放统计核算体系；健全法律法规标准，构建有利于绿色低碳发展的法律体系；完善经济政策，构建有利于绿色低碳发展的税收政策体系，完善绿色电价政策，建立健全绿色金融标准体系，设立碳减排支持工具，研究设立国家低碳转型基金；建立健全市场化机制，进一步完善全国碳排放权交易市场配套制度，建设全国用能权交易市场等。

碳达峰、碳中和“3060”目标开启了低碳新时代，对未来我国全社会的发展奠定了绿色基础，并将从多方位综合影响我国未来的经济产业发展。对基础设施和公共建设领域而言，未来的投资建设和运营都应综合考虑绿色指标，同时在项目的融资方案中，包含绿色低碳内容的项目可以争取绿色贷款或绿色金融债等金

融支持，对我国绿色可持续发展有重要意义。

13. 2021/11/10 国务院办公厅关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见（国办发〔2021〕40号）

关于鼓励社会资本参与生态修复以产业一体化 EOD 模式推进绿色文明建设的政策，是 2021 年底阶段生态环保、结合片区综合开发与产业发展的重要文件。该政策有三个突出亮点：1、坚持目标导向、问题导向。围绕构建“谁修复、谁受益”的生态保护修复市场机制，聚焦解决信息缺失、融资困难、政策分散、鼓励和支持措施不明确、交易机制和回报机制不健全等问题，推动实现生态效益和经济社会效益相统一。2、社会资本可通过以下方式在生态保护修复中获得收益：采取“生态保护修复+产业导入”方式，利用获得的自然资源资产使用权或特许经营权发展适宜产业；对投资形成的具有碳汇能力且符合相关要求的生态系统，申请核证碳汇增量并进行交易；通过经政府批准的资源综合利用获得收益等。3、对集中连片开展生态修复达到一定规模和预期目标的生态保护修复主体，允许依法依规取得一定份额的自然资源资产使用权，从事旅游、康养、体育、设施农业等产业开发；其中以林草地修复为主的项目，可利用不超过 3% 的修复面积，从事生态产业开发。自然资源部、发改委陆续发布的后续文件对废弃矿山、土壤修复等环境项目都提出了更高、更细致的要求，也提供了培育新动能、新的市场开发与投资机遇。

14. 2021/11/4 住房和城乡建设部办公厅关于开展第一批城市更新试点工作的通知（建办科函〔2021〕443号）

《通知》提出，本次试点工作要针对我国城市发展进入城市更新重要时期所面临的突出问题和短板，严格落实城市更新底线要求，转变城市开发建设方式，结合各地实际，因地制宜探索城市更新的工作机制、实施模式、支持政策、技术方法和管理制度，推动城市结构优化、功能完善和品质提升，形成可复制、可推广的经验做法，引导各地互学互鉴，科学有序实施城市更新行动。开展试点工作期间，将重点探索城市更新统筹谋划机制，探索城市更新可持续模式及探索建立城市更新配套制度政策。加强工作统筹，建立健全政府统筹、条块协作、部门联动、分层落实的工作机制。坚持城市体检评估先行，合理确定城市更新重点，加快制定城市更新规划和年度实施计划，划定城市更新单元，建立项目库，明确城市更新目标任务、重点项目和实施时序。鼓励出台地方性法规、规章等，为城市更新提供法治保障。

在具体实施过程中着重探索城市更新可持续模式。探索建立政府引导、市场运作、公众参与的可持续实施模式。坚持“留改拆”并举，以保留利用提升为主，开展既有建筑调查评估，建立存量资源统筹协调机制。构建多元化资金保障机制，加大各级财政资金投入，加强各类金融机构信贷支持，完善社会资本参与机制，健全公众参与机制。探索建立城市更新配套制度政策。创新土地、规划、建设、园林绿化、消防、不动产、产业、财税、金融等相关配套政策。深化工程建设项目审批制度改革，优化城市更新项目审批流程，提高审批效率。探索建立城市更新规划、建设、管理、运行、拆除等全生命周期管理制度。分类探索更新改造技术方法和实施路径，鼓励制定适用于存量更新改造的标准规范。

通知的颁布明确了城市更新项目实施的关键要素及基本的实施步骤，即先进行城市体检评估发现城市

存在的问题合理确定城市更新重点，后续进行城市更新规划和年度实施计划的制定划定城市更新单元，并建立项目库将拟实施的城市更新项目纳入库中管理。城市更新项目库既是政府对城市更新项目的集中管理，也是未来判定项目是否属于城市更新项目的重要证明文件。

15. 2021/11/26“十四五”特殊类型地区振兴发展规划

《规划》作为“十四五”时期支持全国特殊类型地区振兴的纲领性文件，主要明确了特殊类型地区振兴的目标定位、重点区域、重点领域和保障措施。特殊类型地区包括以脱贫地区为重点的欠发达地区和革命老区、边境地区、生态退化地区、资源型地区、老工业城市等。规划期为 2021 至 2025 年，远期展望到 2035 年。本规划是“十四五”时期指导特殊类型地区振兴发展的纲领性文件，是相关地区编制经济社会发展规划、国土空间规划和专项规划的重要依据。

《规划》明确了“十四五”时期支持特殊类型地区振兴的保障措施和政策支撑体系，一是明确了一批支持政策。规划提出，要完善资金支持政策，加大土地政策支持力度，强化人才就业扶持政策，支持特殊类型地区行政区划改革，重点支持改善基础设施和基本公共服务。二是明确了一批试点示范和重点园区。规划提出，要大力支持特殊类型地区培育发展特色产业园区，积极支持欠发达地区、革命老区积极承接产业转移，支持资源型城市发展接续替代产业，加大力度支持产业转型升级示范区建设。三是明确了长效工作机制。规划明确，实施国家区域协调发展战略和区域重大战略、编制区域规划和专项规划、制定区域政策和协调重大区际利益关系等过程中，要统筹支持特殊类型地区振兴发展。规划提出，健全中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制，继续依托赣南等原中央苏区振兴、生态保护补偿、采煤沉陷区综合治理等部际联席会议制度，统筹推进重大事项。

《规划》作为第一个全国特殊类型地区振兴五年规划，首次明确了我国特殊类型地区的规划范围、目标定位和重点任务。编制和实施《规划》，加快特殊类型地区振兴发展，有利于巩固拓展脱贫攻坚成果和持续缩小城乡区域发展差距，让低收入人口和欠发达地区共享发展成果，确保在现代化进程中不掉队、赶得上；有利于优化区域经济布局，推动形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护格局；有利于统筹发展和安全，维护国家粮食安全、生态安全、能源安全、边疆安全。特殊类型地区既存在发展不平衡不充分的突出问题、面临特殊发展困难，也是实现国家共同富裕目标中需要解决的困难。对于各方投资人而言，特殊地区的特殊支持政策或将成为未来业务发展方向调整的风向标，但是同应关注的是，特殊类型地区的经济基础条件和自然环境的影响等因素，统筹考虑投资安全的同时响应国家政策号召。

二、年度热点话题

（一）财政部对关于在公共服务领域 PPP 及非传统投融资模式（F+EPC、ABO）建议的回复

——《财政部对十三届全国人大四次会议第 9528 号建议的回复》（财金函〔2021〕40 号）

2014 年以来国家大力发展政府和社会资本合作（PPP）模式，努力探索基础设施和公共服务领域建设新

方法、新途径，因 PPP 模式缺少顶层政策文件的支持以及日趋严格的监管，近年来采用该模式实施的项目数量逐渐减少，部分地区开始采用“授权-建设-运营”（ABO）、“融资+工程总承包”（F+EPC），上述模式虽可解决政府资金短缺问题，但其合规性一直备受争议。

十三届全国人大四次会议邓桂芳代表提出“加快非传统投融资模式立法进程、解释非传统投融资模式核心环节的法律适用以及建立健全投融资违规情形认定与违法责任追究机制。”对上述问题，财政部进行意见回复，即《财政部对十三届全国人大四次会议第 9528 号建议的回复》（财金函〔2021〕40 号）。意见将 PPP 和 ABO、F+EPC 进行厘清，ABO 和 F+EPC 可能会有隐性债务风险，但 PPP 模式尚未提及该风险。财政部也将加快推进 PPP 立法进程，让项目实施有法可依。

● 现有政策严格执行已能防范 ABO 和 F+EPC 的风险隐患

信贷白话 薄著《【解读】财政部：ABO、F+EPC 等尚无制度规范的模式存在一定地方政府隐性债务风险》

来源：微信公众号-PPP 项目大讲堂

国家多次发文规范防范隐性债务，相关文件和讲话已多次提出，**如果能落实到位，穿透审计，是可以防范新增隐性债务的。**近年来部分单位以 ABO 和 F+EPC 模式实施项目，存在一定的新增隐债风险。

7 月份出台的银保监发 15 号文《进一步做好地方政府隐性债务风险防范化解工作的指导意见》中的两个不得：**不得违法违规提供实际依靠财政资金偿还或者提供担保、回购等信用支持的融资。不得提供以预期土地出让收入作为企业偿债资金来源的融资。**可以看出国家对防范隐性债的要求和审计检查力度显著增强。如落实到位，已能够防范不规范的 ABO 和 F+EPC 项目在银行融资形成政府隐性债务风险。

● 理性看待 ABO、F-EPC 等尚无制度规范的模式及其相关项目实践，不搞“一刀切”定性

周兰萍 张留雨 《财金 40 号文对 ABO 及 FEPC 项目的影响及应对建议》

来源：微信公众号-月兰微律

财金 40 号文指出，ABO、F-EPC 等尚无制度规范的模式，实施项目“存在一定地方政府隐性债务风险隐患”。40 号文虽未明确该等模式增加政府隐性债务，但明确了该等模式与 PPP 之间的“边界”。故而应理性对待 ABO、FEPC 模式，尊重投资项目市场运作规律，甄别合适的项目，选择适合的合作方，厘清政府、地方国有平台公司、投资人之间的法律关系，做到透过现象看本质，不以任何企业债务形式违规增加政府隐性债务，不搞“一刀切”定性。

（二）EOD 模式：前途光明任重道远的生态环境导向的开发模式

——《国务院办公厅印发关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》（国办发〔2021〕40 号）

——《关于推荐第二批生态环境导向的开发模式试点项目的通知》（环办科财函〔2021〕468 号）

——中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》

——中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》

——《关于同意开展生态环境导向的开发（EOD）模式试点的通知》（环办科财函〔2021〕201号）

——关于印发《重点生态保护修复治理资金管理办法》的通知（财资环〔2021〕100号）

EOD 模式是指以生态环境保护和环境治理为基础，以特色产业运营为支撑，以区域综合开发为载体，采取产业链延伸、联合经营、组合开发等方式，推动收益性差的生态环境治理项目与收益较好的关联产业有效融合。简单来说，基于项目实践的 EOD 模式既能改善帮助政府生态环境，也能解决项目资金问题，以此实现环境效益与经济效益自平衡、“绿水青山”与“金山银山”相统筹。

事实上 EOD 模式从来不是新鲜名词，早在 2018 年生态环境部提出了 EOD 模式倡议，用以解决经济发展与环境污染之间的突出矛盾，鼓励推广采用城市开发模式推进生态环境治理与生态旅游、城镇开发等产业。2021 年 4 月三部委发布《关于同意开展生态环境导向的开发（EOD）模式试点的通知》，将天津市静海区生态修复治理与健康产业城市主动健康综合体项目等 36 个项目采用生态环境导向的开发（EOD）模式进行实施，随后中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》，明确提出拓展生态产品价值实现模式，鼓励将生态环境保护修复与生态产品经营开发权益挂钩。为推进环境治理模式创新，推动环保产业发展，同年三部委再次发力，征集第二批 EOD 模式备选项目。

目前 EOD 模式在多地已初有成效，以河北怀来永定河沿岸及官厅水库周边生态环境导向的开发项目为例，通过 EOD 模式实现了 3.3 万亩官厅水库国家湿地公园建设、8.2 万亩怀来洋河二灌区节水综合改造、200 亩官厅水库周边农业面源污染治理和 300 亩环首都绿色果蔬保障基地仓储冷链物流中心建设，实现了流域治理和区域协调发展同步化。EOD 模式的实施能够有效缓解地方政府财政资金压力，防范政府债务风险，如何更好的发挥带动作用，成为现今各地研究的主要议题。

● **建立多元化生态环境治理投资机制，EOD 助力区域高质量发展**

周兰萍 王振华 叶华军《EOD 助力资源枯竭型区域高质量转型发展》

来源：微信公众号-中伦视界

当前 EOD 项目相关支持政策为资源枯竭型区域高质量转型发展提供了新的机遇，但如何将“枯竭的资源”变废为宝、如何将区域生态环境治理修复与产业转型升级相关联，成为了资源枯竭型地区所面临的现实性挑战。目前实践中已有部分项目通过“EOD+PPP”等模式开始先行先试，并在区域转型发展的新方式、统筹区域优势发展资源打造强收益性关联产业、产业收益反哺机制、构建多元化资金筹集渠道以及多方位政策保障等方面，为后续项目的实施提供了一个很好的资源枯竭型城市转型发展思路。随着 EOD 试点项目实施过程中对多种投融资模式的探索，以及多元化生态环境治理投融资机制的逐渐建立和完善，相信有越来越多的资源枯竭型地区在 EOD 模式的助力下能够实现“华丽转身”。

● **EOD 理念支持 PPP 模式可持续发展**

中国财经报《“PPP+EOD”模式推动中国 PPP 创新发展》 来源：微信公众号-国家 PPP

生态环境部科技与财务司投资处处长逯元堂认为，采用 EOD 模式能够有效减少政府付费和可行性缺口补助，有利于推进 PPP 项目实施。

首先，EOD 模式对环保投融资机制创新和实现环保产业持续发展具有重要意义。EOD 模式不但能够

在一定程度上解决生态环境治理融资难的问题，而且能够提升生态环境治理项目造血能力，实现环保产业潜在市场向现实市场的转化，推进环保产业持续发展。其次，实施此类项目需要统筹谋划。需统筹好生态环境治理项目与关联产业开发项目之间的关系，合理地选择 PPP、商业开发等项目实施模式。统筹考虑项目实施主体在产业开发、生态环境治理等方面的综合能力，强化资金、技术、人才等资源整合与企业之间的合作，实现优势互补。最后，要关注不同类型关联产业在 EOD 推进路径中的差异性。要因地制宜有针对性地破解推进中的障碍，总结 EOD 模式实施中的成功经验与失败教训，强化政策制度的协调性，有针对性地树立不同类型 EOD 模式样板，加强示范引导作用。

云南财政厅金融合作中心主任杨捷从政府视角给出了三点建议：一是以 PPP 为抓手，统筹区域投融资规划发展。二是以 PPP 为基础，探索模式组合与路径优化。三是以可持续性为导向，加强 PPP 财政承受能力的规范科学运用。

北京市中伦（上海）律师事务所高级合伙人周兰萍针对 EOD 理念支持 PPP 模式项目的实际操作，给出了几点建议。她认为，在实施“PPP+EOD”项目时，需要明确政企双方的合作边界及合作范围项下相关产出的权益归属。适宜以市场化运作的自然资源，在合理开发的前提下，应当允许由社会资本方通过合法途径取得相关权益并进行专业化的经营。同时，为促进生态价值向经济价值的转化，政府方应当在保障 PPP 公益性基础上允许项目产出的相关权益通过转让、入股、租赁等方式进行流通和接入市场交易平台，最大限度盘活及利用既有生态资产的价值。

（三）国发〔2021〕5 号文对 ABO 模式的影响

——《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5 号）

北京地铁四号线的实施，让 ABO 模式走进了大众的视野，所谓的 ABO 模式即授权-建设-融资。在该模式中政府直接授权国有公司作为公共基础设施项目业主，负责项目的投融资、建设、运营等服务，以北京四号线地铁为例，北京市交通委员会代表北京市政府与北京市基础设施投资有限公司签署《北京市轨道交通授权经营协议》。随着 PPP 和政府购买活动政策整顿，ABO 模式因其授权方式简单直接，逐渐在市场上升温。但对于 ABO 模式的合规性业内一直存在着较大的争论。特别是《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5 号）的发布，更是让 ABO 模式走上了风口浪尖，在业内掀起了讨论的浪潮。

● **5 号文所禁止的是通过企业债务形式增加政府隐性债务行为，其在不触碰“讲政治纪律、守政治规矩”的红线下仍可能适度存在，但整体形势不容乐观**

卢清华 刘亚元 《浅析 5 号文对 ABO 模式的影响》 来源：微信公众号-新基建投融资圈

5 号文规定：“防范化解地方政府隐性债务风险。把防范化解地方政府隐性债务风险作为重要的政治纪律和政治规矩，坚决遏制隐性债务增量，妥善处置和化解隐性债务存量”“强化国有企事业单位监管，依法健全地方政府及其部门向企事业单位拨款机制，严禁地方政府以企业债务形式增加隐性债务”。5 号文显然关注到了近年来“企企合作”面纱下的政府“借道举债”行为，因此做出明确禁止规定。这是对 ABO 模式欠缺招采程序合规性后，又一个对该模式的有力质疑，加之国务院国资委《关于加强地方国有企业债务风险管控工作的指导意见》（国资发财评规〔2021〕18 号）“规范平台公司重大项目的投融资管理，严

控缺乏交易实质的变相融资行为。原则上要确保投资项目的回报率高于资金成本，切实发挥资本市场服务实体经济的功能作用。”限制性规定，各地方 ABO 模式项目实施将转进低潮。

● 凭名 ABO/F-EPC 违规是伪命题

新七公《片区开发无法绕开 ABO/FEPC，如何完善合规性？》

来源：微信公众号-PPP 观察

ABO 描述的是项目主体确定和建设内容属性(建设、运营)，处于前端环节，判断项目是否违规举债仅存在于支付环节，为避免项目违规举债，需加强对项目全过程监管。若加强对项目立项环节、授权环节以及支付环节的合规性把控，设置符合项目自身特点的绩效考核体系，实现“见货付款，按效付费”，那么仅凭名称是无法判断 ABO 合规与否。

(四) 国发〔2021〕5 号文对 PPP 模式的影响

——《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5 号)

自 2014 年政府和社会资本合作 (PPP) 模式上升为国家层面意志以来，国家鼓励更多社会力量参与基础设施和公共服务领域的建设、运营和服务，全国各地积极响应号召，探索政企合作新模式。随着我国大量 PPP 项目相继落地、开工，该模式也逐渐暴露出一些问题，国务院及相关部委先后出台一系列 PPP 相关政策，规范项目前期准备、组织实施、财政支出流程，使得 PPP 项目更加规范化。2021 年 4 月，国务院发布《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5 号)，紧扣财政改革和预算管理，提出进一步完善预算管理制度，将预算管理和绩效管理贯穿 PPP 项目全生命周期。此次《意见》的发布，为地方财政部门进行 PPP 项目预算管理和绩效管理提供了方向指引和操作规程，助力 PPP 改革事业再上新台阶。

● 财政预算绩效管理为 PPP 项目稳定发展保驾护航

财政部 PPP 中心 《【专家库交流实录】地方财政部门如何在 PPP 项目实践中有效落实《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》文件精神？有哪些建议？》 来源：微信公众号-道 PPP

中国财政科学研究院王泽彩：对破解 PPP 项目管理泛化、落地率低、产出效果差、风险度高等问题提供了可能。建议做到五个“坚持”：①坚持 PPP 项目绩效管理原则上必须更具有约束性：绩效管理贯穿于 PPP 全生命周期；②坚持明晰政府与社会资本合作项目绩效管理职责：明确项目实施机构负责全过程管理运营，社会第三方机构参与咨询、提供评价服务，财政部门负责绩效管理制度建设、业务指导及再评价、后评价；③坚持突出政府与社会资本合作项目绩效目标和绩效指标设计：分行业、分领域、分层级设置绩效目标和指标；④坚持规范政府与社会资本合作项目绩效监控、评价操作流程：使监控依据、时点、对象和内容、基本程序、监控方法、监控报告和结果应用等有机统一起来；⑤坚持建立 PPP 项目绩效管理监督问责机制：将绩效管理主体实施绩效管理情况纳入政府绩效管理范围，提升政府职能部门的履约能力。

北京中泽融信管理咨询有限公司赵仕坤：为推动地方财政部门在 PPP 项目实践中有效落实国发 5 号文文件精神，提出以下建议：①要规范预算支出管理，合理安排支出预算规模：在论证是否采用 PPP 模式

时,提高项目政府支出责任预测的准确性;②严格预算编制管理,严控中长期财政风险:地方财政部门要依法依规将 PPP 项目财政支出责任全面纳入预算管理;③加强 PPP 项目绩效管理,推动绩效管理提质增效:建立分行业、分领域 PPP 项目绩效目标和指标体系;④加强债务监测,防范化解隐性债务风险;⑤加大信息公开力度,发挥财政监督作用。

江苏省财政厅宋义武:国办 5 号文中的十七条、二十二条专门提到了政府与社会资本合作(PPP)项目,并有明确的规定和要求,各级财政部门应结合国办 5 号文贯彻落实 PPP 项目的操作实践活动,融会贯通,全面落实。具体建议抓好以下几个方面:①统一思想认识,把推进 PPP 项目的规范管理与全面贯彻落实国办 5 号文紧密结合起来:要通过修改完善已出台的相关政策文件、规范 PPP 方案制定、严格操作流程、加强监督检查等方面把国办 5 号文精神和要求落到实处;②强化细化 PPP 项目绩效管理,全面贯彻全生命周期绩效管理的要求:制定出可操作的绩效目标及指标体系,在项目的建设期和运营期,组织开展绩效跟踪和绩效评价,评价结果要与补贴、付费直接挂钩,切实把握住绩效评价的时间节点和关键节点,把绩效评价的核心要素落到实处;③严守底线和红线,防范新增财政债务风险:守牢财承不超过 10%的底线,决不可有丝毫的变通;坚决做到政府不为社会资本融资担保,不承诺固定收益不承诺回购社会资本;④加大监督检查力度,防止政策制度规定流于形式;⑤做好 PPP 项目信息公开:除了在全国 PPP 综合信息平台公开相关信息外,还应在地方财政部门的网站公布 PPP 项目信息,接受社会公众监督。

中央财经大学温来成:在 PPP 项目建设运营过程中,政府付费、可行性缺口补贴以及项目资本金支出,都需要通过政府预算安排。因此,需要严格遵守国办 5 号文文件精神,主要体现在:①规范 PPP 项目发展,防止以 PPP 的名义增加地方政府债务;②合理控制 PPP 项目的政府预算支出规模。防止 PPP 模式的泛化,控制政府对 PPP 项目的预算支出,从严掌握 10%的红线;③优化 PPP 项目结构,推动政府财政预算支出的结构。积极发展医养结合、生态修复、城镇老旧小区改造、科技发展等国家经济社会发展重点领域的 PPP 项目,服务国家发展大局;④加强 PPP 项目预算支出的跨年度平衡管理,做好和中期财政规划、年度预算的衔接,保障项目建设运营的正常进行;⑤加强政府资产核算和管理。BOT 等项目的资产,需要在政府资产负债表上准确反映,以加强政府的资产负债管理,从整体上控制债务风险。

上海锦天城律师事务所刘飞:地方财政部门如何在 PPP 项目实践中贯彻落实国办 5 号文文件精神,提供以下七点参考建议:①把好新增项目“入口关”,增强对重大战略任务的财力保障;②合理规划 PPP 项目规模;③提高 PPP 项目财政承受能力论证的技术水平,科学编制项目预算;④加强对 PPP 项目支出管理;⑤确保资金直达 PPP 项目使用单位;⑥完善 PPP 项目绩效考核制度;⑦进一步加大 PPP 项目财政支出和预算安排的公开力度。

III. 明树研究

一、双碳战略目标下，中国的基础设施建设

气候变化已经从一个学科问题日渐成为全球化的社会问题，我国作为最大的发展中国家以及最大的碳排放国，面临着巨大的减排压力，同时为实现我国经济社会绿色可持续发展，践行大国责任和担当，我国政府在 2021 年初的政府工作报告中提出“2030 年实现碳达峰，2060 年实现碳中和”的目标（以下简称“双碳目标”）。同年 5 月，中科院发布《中国“碳中和”框架路线图研究》专题研究报告，提出碳中和的实现需要从三端发力：一是能源供应端，尽可能用非碳能源替代化石能源发电、制氢，构建“新型电力系统或能源供应系统”；二是能源消费端，力争在居民生活、交通、工业、农业、建筑等绝大多数领域中，实现电力、氢能、地热、太阳能等非碳能源对化石能源消费的替代；三是人为固碳端，通过生态建设、土壤固碳、碳捕集封存等组合工程去除不得不排放的二氧化碳。基础设施是满足人类基本需求的关键，而基础设施建设需要大量碳密集型材料，尤其是水泥和钢铁，是实现我国减排目标需要关注的重点领域。

（一）双碳目标实施的政策要求

2020 年 9 月 22 日，我国在联合国大会首次提出“30-60”双碳承诺，习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上发表重要讲话提出“中国将提高国家自主贡献力度，采取更加有力的政策和措施，二氧化碳排放力争于 2030 年前达到峰值，努力争取 2060 年前实现碳中和。”同月 30 日，习近平在联合国生物多样性峰会上发表重要讲话，再次重申双碳目标。

同时碳中和被写进“十四五”规划，十三届全国人大四次会议上，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，提出“十四五”发展目标：加快推动绿色低碳发展，降低碳排放强度，支持有条件的地方率先达到碳排放峰值，制定二〇三〇年前碳排放达峰行动方案。全面实行排污许可制，推进排污权、用能权、用水权、碳排放权市场化交易。2035 年远景目标：广泛形成绿色生产生活方式，碳排放达峰后稳中有降。

之后，2020 年底，生态环境部正式发布了《2019-2020 年全国碳排放权交易配额总量设定与分配实施方案（发电行业）》（以下简称“《分配方案》”），印发《纳入 2019-2020 年全国碳排放权交易配额管理的重点排放单位名单》，2021 年 1 月，生态环境部发布《碳排放权交易管理办法（试行）》，4 月 26 日，国务院办公厅印发《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》提出健全碳排放权交易机制，探索碳汇权益交易试点。9 月 12 日，国务院办公厅印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》，要求加快建设全国用能权、碳排放权交易市场。10 月 21 日，国务院办公厅印发《关于推动城乡建设绿色发展的意见》，要求落实碳达峰、碳中和目标任务，推进城市更新行动、乡村建设行动，加快转变城乡建设方式。紧接着 10 月 24 日和 26 日，

国务院再次发文《中共中央国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》和《2030 年前碳达峰行动方案的通知》，提出到 2025 年，绿色低碳循环发展的经济体系初步形成，重点行业能源利用效率大幅提升，非化石能源消费比重达到 20%左右，单位国内生产总值能源消耗比 2020 年下降 13.5%，单位国内生产总值二氧化碳排放比 2020 年下降 18%，等等。

一系列文件的发布，代表了我国在实现双碳目标上的决心，将在产业结构、能源结构、碳交易等多方面进行规范、完善和健全，保证双碳目标的实现。

（二）我国基础设施的碳排放现状

1、基础设施建设类型

基础设施包含能源动力、水资源及供排水、交通运输、邮电通讯、生态环境和安全防灾等六大系统。其中：

- 能源动力系统主要包括供热、供气、供电、和供汽，以及能源供应铺设的管道和管线，为城市生产和人们生活提供电力、燃气、供热等支撑和保障。
- 水资源及供排水是城市的生命支持系统，涉及水资源的传输、处理以及水资源的保护等。
- 交通运输系统是城市经济发展与运转的大动脉，可以分为对内和对外两部分，对内包括地铁、公共交通、私人出租和道路网，对外包括管道运输、机场、海港和铁路。
- 邮电通讯系统主要分为邮政和通讯两个系统。
- 生态环境系统包括城市中的环境卫生、环境保护和园林绿化。生活垃圾及固体废弃物排放日益严重等问题都与城市基础设施密切相关，生态环境系统越来越得到重视。
- 安全防灾系统包括城市的防洪、防火、防震、防沉降以及战备人防等各方面的控制。

在基础设施建设中，在能源供应端、能源消费端和人为固碳端均有涉及，能源动力系统在能源供应端，交通运输在能源消费端，生态环境在人为固碳端，水资源及供排水既在能源消费端也在人为固碳端。因此，在基础设施的建设、使用过程中需从三端同时入手，采用多种措施和途径实现碳中和、碳达峰。

2、我国基础设施碳排放现状

根据世界银行（2018）和 CDIAC 中全球碳项目 GCP（GlobalCarbonProject）（2018）公布的数据，1997 至 2016 年，中国基础设施累计碳排放量占全国累计排放总量的 24.5%。

1、碳排放集中于运行阶段。依照全生命周期理论，建筑生命周期不同阶段的建筑具有不同的碳排放特点。相关研究表明，在建筑领域，建筑运行阶段的碳排放远大于其他阶段，占据全生命周期碳排放总量的比重较大。尤其是公共建筑，其运行阶段的碳排放甚至占整个生命周期碳排放总量的 60%以上。

2、基础设施建筑碳排放总量大。自改革开放以来，我国城镇化水平不断提高，我国城乡建筑竣工面积不断增加，建筑规模实现了跨越式发展。建筑能耗总量年均增长 10%以上，能耗的急速增长导致其碳排放量的增加。据测算，基础设施建筑碳排放年均增长率 20%以上，而建筑面积年均增长率不到 10%，基础设

施建筑碳排放增长率远大于面积增长率，这给我国生态环境带来了很大压力。

3、建筑碳排放强度大。21 世纪以来，我国公共建筑的单位面积 CO₂ 排放量大幅增长。经科学测算，单位碳排放量是一些发达国家同类型建筑的 1.5 倍左右，然而单位公共建筑面积产出效益却不及这些国家同类建筑。

4、交通运输基础设施碳排放量最大。研究结果表明，到 2030 年全球基础设施建设的累计材料需求中，与水相关的基础设施材料需求量最低，约为 8Gt 水泥和 1Gt 钢；与交通运输相关的基础设施需求量最高，约为 50Gt 水泥和 6Gt 钢。而水泥和钢的生产过程中，碳的排放量也非常可观。

（三）我国基础设施建设实现双碳目标的实施路径

1、发展绿色建筑

发展绿色建筑、提升建筑能效已成为各国的普遍选择。采取合理的建筑设计方案，采用低碳材料，降低人均建筑方案碳排放量；在施工阶段采用清洁能源，注重节水节材，加强施工现场绿化工作，开展建筑工业化是降低建筑总体碳排放的有效手段。另外，在基于碳排放量的低碳建筑体系评价过程中，将不再单纯注重建筑物的低耗能或绝对低排放，以人均碳排放允许值与建筑设计使用人数为计量基数，控制建筑物的允许总排放量，从单一的绝对排放量比较改变为以绝对排放量、使用效果的多维度评价，将成为低碳建筑评价工作的重点。

2、技术创新

绿色化、智能化的施工技术，从工程建筑的前期策划到设计、材料生产、施工建造、交付维护等环节，加入“碳减排”、“净零碳”的考量，加大绿色建材和数字技术应用，运用智能化手段模拟建筑各个环节的能源损耗和适配方案，用系统和能源的匹配达到最优方式，适配最佳的施工技术和最短的施工时间，从而减少施工过程中的碳排放。其中，建筑制冷、供暖及家用电器的能源效率还有提升空间，以压减新建建筑运行能耗增幅。另外，还需要努力延长建筑寿命，提高建筑材料回收比例，减少工业部门因建筑材料生产导致的排放。

3、5G 赋能

加强系统性布局，加快 5G（第五代移动通信技术）、工业互联网、大数据中心等建设，实施城市更新行动，推进城镇老旧小区改造，支持保障性租赁住房建设，加强城市防洪排涝设施建设，为基建行业高质量发展注入新动能。

4、参与碳交易

碳交易方式以市场为基础，将外部成本内化，不必像传统减排方式那样在制订方案前花费大量的前期成本。碳交易的实施能充分发挥市场机制的作用，将碳排放权的价值通过市场来实现。同时，碳排放单位通过

技术升级等措施降低排放成本，继而通过市场交易获得减排效益。基础设施领域可主动参与已正式启动的全国统一的碳排放权交易市场，积极通过购买碳汇的方式开展自愿减排交易，持续调动碳排放单位积极性，来减少碳排放和降低环境污染。

5、政策保障

政策工具作为政策目标与实施结果之间的桥梁和纽带主要看其发挥作用的情况。针对不同的城市，采取不同的低碳政策工具，针对同一座城市处于的不同阶段，也设置不同的政策工具进行调整。

（四）我国城市基础设施建设实现碳中和面临的挑战

1、成本增加

碳中和意味着各行各业都需要持续投入资金以进行低碳减排的技术研发、能效提升和电能替代等，但企业个体可能很难在短期内取得经济收益，产业链各环节直至终端消费者都将承受低碳减排带来的额外“绿色成本”。同时，建筑业一直存在大而不强且利润率较低、产业基础环节较为薄弱、产业“碎片化”资源能耗较大、建造方式一部分较为粗放、企业的技术与管理不足等问题，低碳基础设施建设和改造会带来短期成本的提高。其中，我国碳中和各技术链条发展水平差距较大，尚未达到大规模商业化运行的水平，技术成本较高。

2、时间紧、任务重

从时间节点的角度上来看，从实现碳达峰到实现碳中和，欧美发达国家基本都经历了 50 年到 70 年。而此次 2021 年国务院政府工作报告中制定了 2030 年达到碳达峰，从碳达峰到碳中和的目标期限仅为 30 年。目前我国现有能源消费结构仍以高碳为主，每年碳排放量超 100 亿吨，因此未来在减排降碳上仍有巨大的压力。

3、技术有待突破

CCUS 技术链条发展应用水平不一致，对低碳技术、零碳技术、负碳技术等技术创新的需求逐渐增大。如何在清洁能源运输优化、存储等技术上实现突破，碳捕集技术如何实现有效应用、升级并逐渐趋于成熟等，都面临很大的不确定性。

4、地方财政受到挑战

山西、内蒙古、陕西、黑龙江等采矿大省，青海、内蒙古、云南等电力大省，贵州、甘肃、青海等建筑大省，地方财政对采矿业、电力行业、建筑业等依赖程度较高。“双碳”战略的实施将不可避免对相关区域的主导产业产能造成巨大冲击，进而导致经济效益下降和产能过剩，给当地财政的可持续发展造成相当大的冲击。基建行业的建设资金大量依赖于财政，在财政收入可能会减少的前提下，基础设施建设项目要更注重多渠道融资。

（五）我国城市基础设施建设中实现碳中和需抓住的机遇

1、推动传统基建产业升级

基建产业的发展与碳中和的概念并不对立，基建是推动内循环发展的重要动力，也同样是转型升级的先驱者。所谓新基建就是以新发展理念为引领，以技术创新为驱动，以信息网络为基础，为全社会提供数字化转型、智能升级、融合创新等服务，也是未来经济高质量发展所必需的基础设施体系。短期内新基建虽然难免增加排放，但在产业升级带来的中长期影响上信息革命和能源革命会改变现有的排放格局，为碳达峰后碳中和的实现贡献力量。降低碳排放，建筑行业必须从集约化和工业化的建造方式、绿色化与智能化的施工技术、精细化与专业化的管理手段三方面着手，坚持“双碳”目标与“高质量”协同发展是行业未来发展的更高要求。

2、推动新基建行业发展

传统行业中，中国碳排放的 40%来自房地产和建筑业，房地产业的钢材消耗量占全国的 1/4 到 1/3，水泥用量占 1/3 以上，而每年产生的建筑垃圾有 15-24 亿吨，但资源化率不足 5%。在碳中和目标下，传统基建项目遭遇挑战，而新基建的重要性则逐渐体现出来。与传统基建相比，新基建在减排效果具备一定的优势。“新基建”不同于传统基建“铁、公、机”，是绿色复苏计划的关键词，包括信息基础设施、融合基础设施、创新基础设施，如 5G 基站建设、特高压、城际高速铁路和城市轨道交通、新能源汽车充电桩、大数据中心、人工智能、工业互联网等，涉及诸多产业链。

3、节能减排相关产业迎来春天

驱动生态环保发展。“十四五”期间国内环保政策主要是城乡环境综合治理及实现绿色可持续发展两条主线，搭建固体废物产业链、环境污染水体治理、大气污染物防治依然是国内环境保护“十四五”工作的主旋律，可关注碳达峰碳中和政策方针带来的环卫电动化、再生资源利用、节能环保方面的投资机会。

促进装配式建筑发展。集约化、工业化的建造方式，从建筑材料生产、施工建造、运营维护全生命周期推动建筑业全产业链绿色低碳发展，需大力发展装配式建筑。装配式建筑具有构件模块化、生产工厂化和装配标准化等优势，可以大幅降低建筑能源损耗、节约施工工序、提高组件回收利用率，助力实现建筑业绿色低碳发展和碳达峰、碳中和目标。

（六）结语

实现我国碳达峰、碳中和目标，不仅是对全球应对气候变化的庄严承诺，也是推动经济转型升级的内在需要。这是一场广泛而深刻的经济社会变革，是生产、消费和生活方式的重塑，是一个全面系统的工程。基础设施作为全社会节能降碳的重要领域，理应肩负更大责任。2060 年实现碳中和目标这一漫长的过程中，基础设施建设要进行节能提效和规模化使用新能源是基础任务，同时要发挥 CCS/CCUS 的巨大潜力，注重利用碳交易市场的作用，这其中既有挑战也有机遇，应好好把握，在双碳目标的实现中完成产业的蜕变。

二、EOD 模式发展概览

2021 年 12 月 22 日，中电建生态环境集团有限公司联合体中标温州国家海洋经济示范区灵昆全域生态环境导向产城融合开发项目，静态总投资约为 410.5 亿元，主要开发范围约 8.4 平方公里，内容包括项目区域的前期工作服务和工程建设服务，前期工作服务主要包括支付征地补偿费、安置房安置补偿费及房票安置补偿费等；工程建设服务主要包括基础设施及公共服务设施建设投资，安置房建设投资，安置性厂房建设投资，海绵城市、智慧城市及未来社区建设投资。从实施内容上，与生态环境直接相关的投资包括海绵城市和可能的一些常规配套水汽暖配套措施，占比相对不高，据中国生态环境统计年报，我国 2017-2019 年污染治理投资分别为 9539.0 亿元、8911.4 亿元、9151.9 亿元，其中城市环境基础设施建设投资 6085.7 亿元、5893.2 亿元、5786.7 亿元，EOD 项目与城市开发投资的联动规模与潜力可见一斑。

（一）十三五期间生态环境政策与财政资金投入总结

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》中对于生态环境的实施模式，多次提出建立各种补偿机制促进生态环境保护 and 治理，如“加快建立多元化生态补偿机制，完善财政支持与生态保护成效挂钩机制。”“建立健全生态保护补偿、资源开发补偿等区际利益平衡机制。”“创新跨区域生态保护与治理联动机制，建立生态保护和补偿机制。”“加大对农产品主产区和重点生态功能区的转移支付力度，建立健全区域流域横向生态补偿机制。”等，十三五全文 11 个“补偿”，其中 5 个与生态有关。

随后在是十三五期间围绕这一主题开展了逐步深入的探索，相继发布：

表 III-1 十三五期间生态环境政策

序号	时间	文件名称
1	2016 年 11 月	《国务院关于印发“十三五”生态环境保护规划的通知》（国发〔2016〕65 号）
2	2018 年 6 月	《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》
3	2018 年 8 月	《关于生态环境领域进一步深化“放管服”改革，推动经济高质量发展的指导意见》（环规财〔2018〕86 号）
4	2019 年 1 月	《生态环境部全国工商联关于支持服务民营企业绿色发展的意见》（环综合〔2019〕6 号）
5	2019 年 11 月	《财政支持打好污染防治攻坚战加快推进生态文明建设的意见（2019—2020 年）》
6	2020 年 3 月	中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》
7	2020 年 5 月	《关于营造更好发展环境支持民营节能环保企业健康发展的实施意见》（发改环资〔2020〕790 号）
8	2020 年 5 月	《关于推荐生态环境导向的开发模式试点项目的通知》（环办科财函〔2020〕489 号）
9	2020 年 5 月	《生态环境领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》（国办发〔2020〕13 号）
10	2020 年 6 月	《自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》（国办发〔2020〕19 号）
11	2020 年 9 月	《关于扩大战略性新兴产业投资培育壮大新增长点增长极的指导意见》（发改高技〔2020〕1409 号）

在顶层政策探索之外，国家层面对生态环境领域给予了广泛的资金支持，相关生态文明专项资金主要包括大气污染防治资金、水污染防治资金、土壤污染防治专项资金、农村环境整治资金、重点生态保护修复治理专项资金、城市管网及污水处理补助资金、清洁能源发展专项资金。具体投入规模方面：

2016 年至 2019 年，全国一般公共预算生态文明建设支出达到 3.1 万亿元，年均增速为 14.8%。

2016 年至 2020 年，中央财政安排重点生态功能区转移支付资金 3524 亿元。除 2020 年外，转移支付资金呈稳定扩大趋势（图 III-1）。多个地区累计超过 100 亿元，贵州、甘肃超过 300 亿元（图 III-2），各省获得的转移支付比例趋于稳定（图 III-3）。



图 III-1 中央对地方重点生态功能区转移支付情况

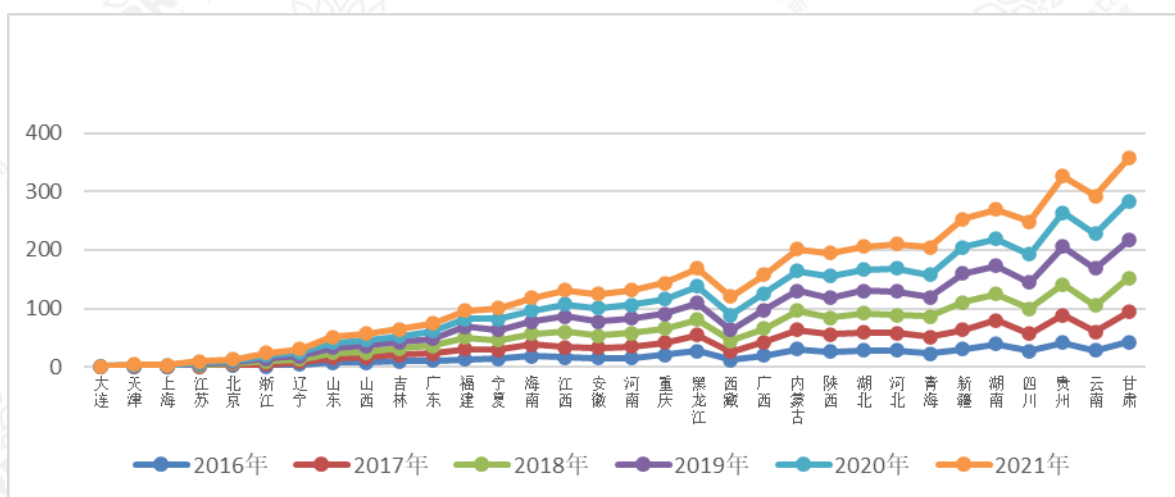


图 III-2 中央财政安排重点生态功能区转移支付资金逐年累计金额（亿元）

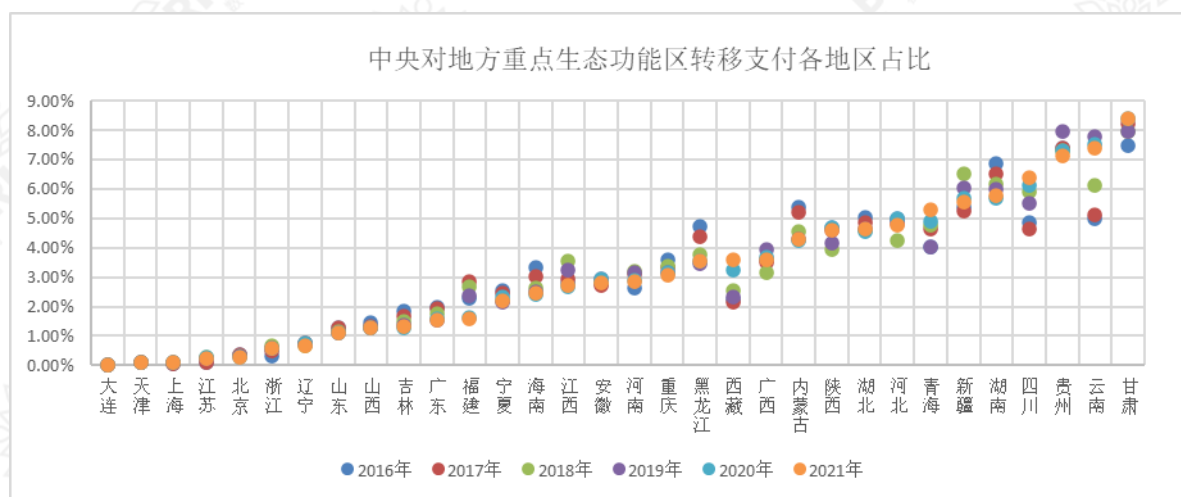


图 III-3 中央对地方重点生态功能区转移支付各地占比

2017--2020 年，中央财政累计投入 493 亿元支持北方地区冬季清洁取暖试点。

2018--2019 年中央财政累计安排 80 亿元，支持数百个畜牧大县整县推进畜禽粪污资源化利用。2019 年中央财政安排 19.5 亿元，支持各地开展农作物秸秆综合利用。

2020 年 7 月，国家绿色发展基金设立，首期规模 885 亿元，由财政部、生态环境部和上海市共同发起设立，重点投向环境保护和污染防治、生态修复和国土空间绿化、能源资源节约利用、绿色交通、清洁能源等领域。

2016 年至 2020 年，中央财政安排水污染防治资金 783 亿元，支持全国开展重点流域水污染防治、良好水体生态环境保护、饮用水水源地生态环境保护、地下水环境保护及污染修复等水污染防治；安排土壤污染防治专项资金 285 亿元，重点支持土壤污染综合防治先行示范区建设、污染土壤修复治理技术应用试点等。

（二）十四五期间加速推进 EOD 实践

经过十三五期间的探索与实践，十四五关于生态环境导向开发模式的实践发展明显更加聚焦和具体，同时加快了步伐。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》不同于上一个五年规划，对生态领域相关事宜进行了集中的阐述，目标明确且聚焦重点，全文 14 个补偿，其中 7 个与生态有关，原文在此大家自行体会：健全生态保护补偿机制。加大重点生态功能区、重要水系源头地区、自然保护区转移支付力度，鼓励受益地区和保护地区、流域上下游通过资金补偿、产业扶持等多种形式开展横向生态补偿。完善市场化多元化生态补偿，鼓励各类社会资本参与生态保护修复。完善森林、草原和湿地生态补偿制度。推动长江、黄河等重要流域建立全流域生态补偿机制。建立生态产品价值实现机制，在长江流域和三江源国家公园等开展试点。制定实施生态保护补偿条例。

在十四五明确目标的引领下，2021 年快速落地了一系列具有重大操作指导意义的具体政策：

2021 年 4 月，《关于同意开展生态环境导向的开发（EOD）模式试点的通知》（环办科财函〔2021〕201 号）：确定 36 个项目开展 EOD 模式试点，总投资约 1400 亿元。中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》提出拓展生态产品价值实现模式，鼓励将生态环境保护修复与生

态产品经营开发权益挂钩。

2021 年 9 月，中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》提出了一揽子具体补偿制度导向，并进一步强调加快制定生态保护补偿条例，同时提出建立自然保护区控制区经营性项目特许经营管理制度，建立七个分类补偿（水流生态保护补偿、公益林补偿、湿地生态保护补偿、农业生态治理补偿、耕地保护补偿、沙化土地生态补偿、近海生态补偿）和两个综合补偿（横向补偿和纵向补偿）。同月，《关于推荐第二批生态环境导向的开发模式试点项目的通知》（环办科财函〔2021〕468 号）向各地征集第二批生态环境导向的开发模式备选项目。

2021 年 10 月，《国务院办公厅印发关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》（国办发〔2021〕40 号）提出社会资本可采取“生态保护修复+产业导入”方式，利用获得的自然资源资产使用权或特许经营权发展适宜产业。

2021 年 11 月，《国家发展改革委关于印发生态保护和修复领域相关中央预算内投资专项管理办法的通知》（发改农经规〔2021〕1728 号），一并印发了《重点区域生态保护和修复中央预算内投资专项管理办法》《生态保护和修复支撑体系中央预算内投资专项管理办法》等 2 个中央预算内投资专项管理办法。

三、城市更新项目运作的投融资方式、流程、模式及案例分析

（一）城市更新内涵

2021 年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出要“加快转变城市发展方式，统筹城市规划建设管理，实施城市更新行动，推动城市空间结构优化和品质提升。”

“加快推进城市更新，改造提升老旧小区、老旧厂区、老旧街区和城中村等存量片区功能，推进老旧楼宇改造，积极扩建新建停车场、充电桩。”城市更新已正式上升为国家战略。

目前，国家出台的政策文件中并未对城市更新进行定义。通过对各地城市更新相关政策分析，可以得出城市更新应具有以下特点：

实施范围：城市建成区

城市更新原因：

建成年代较早，失养失修失管，环境污染严重，通风采光严重不足；存在重大安全隐患（危房，或存在消防、经常性水浸或其他安全隐患）；建筑使用功能不完善（如无独立厨房、卫生间等老旧小区）；

城市基础设施和公共服务设施不完善，如教育、医疗、公共绿地、停车场、物业用房、社区公共服务设施等配建严重不足；

不符合现有规划，如所在片区规划功能定位发生重大调整，现有土地用途、土地利用效率与规划功能不符；

土地利用效益低下，如产业转型升级或淘汰形成的闲置用地，或土地性质不符合产业升级后需求的（如“退二进三”）；

城市发展过程中形成的“边角地”、“夹心地”、“插花地”，以及历史遗留违法用地及建筑等；

历史文化遗产、传统建筑、特色风貌建筑等保护、活化、利用；

政府批准应当进行城市更新改造的其他情形。

城市更新对象：主要为旧城镇（含老旧小区、老旧街区、历史文化建筑等），旧厂房，旧村庄（城中村）等

城市更新方式：

实践中，根据各地城镇化进程和城市更新的需求不同，改造程度也不同，目前形成了以综合整治、拆除重建为主的两类城市更新：

（1）以综合整治为主的城市更新

以综合整治为主的城市更新，本质上是在不改变建筑主体结构的基础上，通过建筑修缮、环境整治、配套设施完善、功能改变、活化利用等方式实施的城市更新。

（2）以拆除重建为主的城市更新

以拆除重建为主的城市更新，本质上是以提高土地使用效率为目标，通过拆除后规划提升、容积率增加、土地性质调整（退二进三）等方式实施的城市更新。

需要注意的是，为了防范“过度房地产化”倾向，2021 年 8 月住房和城乡建设部发布的《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》（建科〔2021〕63 号），明确城市更新要“坚持‘留改拆’并举、以保留利用提升为主，加强修缮改造，补齐城市短板，注重提升功能，增强城市活力”，要“严格控制大规模拆除。原则上城市更新单元（片区）或项目内拆除建筑面积不应大于现状总建筑面积的 20%”，“严格控制大规模增建。原则上城市更新单元（片区）或项目内拆建比不应大于 2。”由此可见，完善、提升将成为近年城市更新的主要方式。

（二）城市更新实施流程

各地城市更新流程各有差异，但一般包括以下流程：

表 III-2 城市更新实施流程

	综合整治类	拆除重建类
实施流程	1. 摸底调查 2. 改造意愿征集 3. 确定实施主体 4. 编制实施方案 5. 实施方案报批审查 6. 立项审批 7. 规划审批（如需） 8. 组织实施 9. 竣工验收 10. 绩效评估	1. 摸底调查，划定城市更新单元； 2. 意愿征集； 3. 专项规划方案、实施方案编制、报批； 4. 合作主体选择； 5. 签署搬迁补偿协议； 6. 拆迁补偿； 7. 建筑物拆除，开发建设； 8. 回迁安置； 9. 土地出让。

（三）城市更新投融资模式

根据国家政策导向和各地城市更新实践，现阶段“留改拆”并举、保留利用提升为主是城市更新主要方式。城市更新项目根据“更新程度”的不同，其投融资模式和资金来源也不同。一般而言，整治（“留改拆”

中“留”)类项目,公益性较强,资金需求较低,主要由政府主导进行实施,其投融资模式包括政府直接投资、政府专项债投资、政府授权国有企业等,资金来源主要为财政拨款、政府专项债等。

拆除重建和有机改造类项目,经营及收益性较明显,资金需求较高,一般根据其经营特性采取政府与社会资本联合或纯市场化运作。对于经营性较强、规划明确、收益回报机制清晰的项目,宜采用市场化模式引入社会资本主导实施。对于公益性要求高、收益回报机制还需要政府补贴、规划调整较复杂的项目,适宜采用政府与社会资本合作的模式,包括 PPP、投资人+EPC、地方政府+国企/房企+村集体等方式。

1、政府投资

(1) 财政拨款

实施路径:以政府部门为实施主体,利用财政资金直接进行投资建设。其建设资金的主要来源是政府财政直接出资。

适用范围:适用于资金需求不大的综合整治项目,公益性较强的民生项目,收益不明确的土地前期开发项目。

优劣势分析:优势是项目启动速度快,政府容易进行整体把控;劣势是财政资金总量有限,更新强度一般不高。

典型案例:2018年10月,为解决香林寺沟、黑臭河周边棚户区集中连片配套设施不全及交通拥堵等问题,改善环境面貌,南京市玄武区正式启动香林寺沟片区环境综合整治工程。项目包含河道景观工程、游园绿地工程、建筑立面出新、街巷整治工程等。项目由玄武区建设房产和交通局负责实施,涉及征收非营业用房1300平方米、营业用房2300平方米。新增绿道200米,新建绿化景观,道路硬质铺装改造2.5千米。项目总投资4.1亿元,全部来源于财政资金。截至2021年2月,项目拆迁和立面整治已基本完成。

(2) 城市更新专项债

实施路径:以政府为实施主体,通过城市更新专项债或财政资金+专项债形式进行投资。城市更新专项债券主要收入来源包括商业租赁、停车位出租、物管等经营性收入以及土地出让收入等。

适用范围:该种模式适用对象为项目具有一定盈利能力,能够覆盖专项债本息、实现资金自平衡。

优劣势分析:优势是专款专用,资金成本低,运作规范;劣势是专项债总量较少,投资强度受限,经营提升效率不高。

典型案例:2020年9月,青岛市政府发行第二十六期政府专项债券,其中涉及济南路片区历史文化街区城市更新项目。该项目概算总投资11.6091亿元,政府专项债券融资8.50亿元,占总投资的73.32%。项目收入主要为客房出租收入、商业出租收入等,债券存续期内项目总收益17.4554亿元,项目可偿债收益对债务融资本息覆盖倍数为1.31倍。当期发行专项债利率为3.82%,期限为15年。

(3) 地方政府授权国企

实施路径:以地方国企为实施主体,通过承接债券资金与配套融资、发行债券、政策性银行贷款、专项贷款等方式筹集资金。项目收入来源于项目收益、专项资金补贴等方面。

适用范围:该种模式适用对象为需政府进行整体规划把控,有一定经营收入,投资回报期限较长,需要

一定补贴的项目。

优劣势分析：优势是可有效利用国企资源及融资优势，多元整合城市更新各种收益，能承受较长期限的投资回报；劣势是收益平衡期限较长、较难，在目前国家投融资体制政策下融资面临挑战。

典型案例：2020 年 6 月，石榴新村作为南京市推行城市更新的首个试点项目正式启动。石榴新村位于新街口附近，小区多为 3 层小楼，年久失修，居住拥挤，设施落后，存在较大安全及消防隐患。南京市秦淮区政府明确由南京越城建设集团为项目实施主体。项目收益来源包括居民承担的改造投入，项目增加部分面积销售及开发收益，按规定可使用的住宅专项维修资金，相关部门争取到的国家及省老旧小区改造、棚改等专项资金，市、区财政安排的城市更新改造资金等。该项目由南京越城建设集团自筹资本金，并通过银行贷款进行融资。2021 年 1 月本项目成功获得建设银行首批项目前期贷 3828 万元。

2、政府与社会资本合作

(1) PPP 模式

实施路径：PPP 模式下，政府通过公开引入社会资本方，由政府出资方代表和社会资本方成立项目公司，以项目公司作为项目投融资、建设及运营管理实施主体。项目投入资金有赖于股东资本金及外部市场化融资。

适用范围：该种模式适用对象为边界较为清晰，经营需求明确，回报机制较为成熟的项目。

优劣势分析：优势是市场化运作，引入社会资本提高更新效率及经营价值，风险收益合理分摊，减轻政府财政压力；劣势是受 10%红线影响，运作周期较长，符合 PPP 回报机制的项目偏少。

典型案例：2020 年 9 月，重庆市住建委正式启动九龙坡区城市有机更新老旧小区改造项目。项目涉及九龙坡区六个老旧小区改造，改造小区总建筑面积约 102 万平方米，改造栋数 366 栋，主要改造内容包括基础设施改造、完善工程建设和提升工程建设，项目总投资估算 37180 万元。项目通过公开招标选择社会资本（北京愿景华城复兴建设公司、核工业金华建设集团、九源国际建筑公司），由渝隆集团与中选的社会资本共同出资组建 SPV 项目公司。本项目采用“ROT”运作方式，项目合作期限为 11 年。项目回报机制为可行性缺口补助。

(2) 地方政府+房地产企业+产权所有者模式

实施路径：由地方政府负责公共配套设施投入，房地产企业负责项目改造与运营，产权所有者协调配合分享收益。通过三方合作，既能够有效加快项目进度，也能提升项目运营收益。

适用范围：该种模式适用对象为盈利能力较好，公共属性及配套要求较强，项目产权较为复杂的项目。

优劣势分析：优势是整合各方资源优势，较快解决更新区域产权问题，推进项目有效运营；劣势是涉及主体多，协调难度高，往往受村集体影响较大。

典型案例：深圳市福田区水围村综合整治项目规划面积约 8000 m²，共 35 栋统建农民楼。项目 2016 年启动，2018 年完成，为福田区政府提供了 504 套人才公寓。项目公共配套部分，由区政府投资，对管道燃气、给排水管网、供电系统等配套设施进行综合整治。针对村民楼部分，由深业集团作为公寓改造和运营方，向水围股份公司（产权所有者）统租 29 栋村民楼，按照人才住房标准改造后出租给区政府，获得经营收益

实现各方共赢。

3、社会资本自主投资

(1) 开发商主导模式

实施路径：开发商主导模式是指政府通过出让城市更新形成的出让用地，由开发商按规划要求负责项目的拆迁、安置、建设、经营管理。在城市更新过程中政府不具体参与，只履行规划审批职责，开发商自主实施。

适用范围：该种模式主要适用对象为商业改造价值较高，规划清晰，开发运营属性强项目。

优劣势分析：优势是能较快推进项目建设及运营，政府只需进行规划、监管；劣势是开发商利益至上，可能疏于公共设施或空间建设，缺乏整体统筹；在地产融资受限的情况下，可持续融资面临挑战加大。开发商主导模式的核心是能够顺利获取土地，并在更新改造过程中实现容积率的突破来平衡投入。否则开发商就没有实施动力，也不可持续。此前深圳、广州前期主要采取这种方式，但广州后期逐步走向政府主导的运作方式。目前部分城市出台了土地协议出让及容积率奖励政策，但尚无国家层面的引导规定，实施效果有限。

典型案例：深圳坂田街道的宝吉工艺品公司 2008 年金融危机破产后厂房废弃。2010 年 1 月佳兆业以 8.4 亿价格完成对宝吉厂房等资产的整体收购，并向政府申请将用地性质更改为商业、住宅。2011 年 1 月宝吉厂城市更新项目获得龙岗区人民政府批准。2011 年 9 月，佳兆业完成项目范围内的搬迁和拆迁谈判。2012 年 12 月所有回迁户完成选房，项目开始首次销售。项目改造以“工改工”为主，把旧工业区更新为集办公、酒店、商业和居住等一体的多功能区。整个项目分六期开发，一期至三期为 70 年产权纯居住的住宅和沿街商业，四期为保障房，五期及未来综合体地块集住宅、商务公寓、大型商业 MALL、五星级酒店和超甲级写字楼于一体。

(2) 属地企业或居民自主更新模式

实施路径：由属地企业或居民（村集体）自主进行更新改造，以满足诉求者的合理利益诉求，分享更新收益。

适用范围：该模式适用对象为项目自身经营价值高，主体自主诉求高。

优劣势分析：优势是更新方式灵活，可满足多样化需求，减少政府财政压力；劣势是政府监管难度加大，项目进度无法把控，容易忽视公共区域的改善提升。

典型案例：广州黄埔沙步旧村位于开发区黄埔临港经济区范围内。因公配套设施存在设施不足、经营管理混乱等诸多问题，城市更新迫在眉睫。沙步旧村项目于 2016 年列入城市更新和资金计划预备项目。2021 年 7 月，沙步旧村改造实施方案获得区政府正式批复。因村民自主更新意愿强烈，最终批复由村集体自行更新。经测算，改造总成本为 125.51 亿元。本项目规划复建安置区面积总计 87.98 公顷，净用地面积 48.08 公顷，计算容积率总面积 207.27 万平方米，平均净容积率 4.31。融资区面积总计 70.29 公顷，土地由村集体在完成拆迁补偿安置后，按规定申请转为国有土地，协议出让给原村集体与万科组成的合作企业。由万科与市国土部门签订土地出让合同。

4、创新型模式探索

（1）城市更新基金

实施路径：城市更新项目资金投入量大，且项目运作特性决定了需要政府方的支持。目前由政府支持，国有企业牵头，联合社会资本设立城市更新基金，成为一种新的模式探索。

适用范围：城市更新基金适用对象为政府重点推进项目，资金需求量大，收益回报较为明确项目。

优劣势分析：优势是能够整合各方优势资源，多元筹集资本金及实施项目融资，加快项目推进；劣势是目前城市更新投资回报收益水平、期限等与城市更新基金资金的匹配性不强，成本较高，退出机制不明确，面临实施上的诸多挑战。

城市更新基金设立情况：目前城市更新基金的投资人以房地产和建筑施工企业为主，资金期限较短，对于投资回报及附加要求多。基金构架一般为母基金+子基金，子基金主要针对城市更新的各个阶段或子项目。广州市、上海市、无锡市均已经落地城市更新基金。北京市、重庆市等地发文鼓励和探索设立城市更新专项基金。

（2）投资人+EPC 模式

实施路径：针对城市更新中出现的大量工程建设，由工程建设企业探索提出了投资人+EPC 模式。该模式由政府委托其下属国企与工程建设企业共同出资成立合资公司，由合资公司负责所涉及城市更新项目的投资、建设及运营管理。项目收益主要为运营收益及专项补贴。在投资人+EPC 模式基础上，还有类似的 AB0+投资人+EPC 方式。

适用范围：该模式适合成片区域更新开发，通过整体平衡来实现城市更新的顺利实施。部分工程建设企业受资本金投入政策要求，采取联合产业基金进行投资的方式进行城市更新项目。

优劣势分析：优势是能够引入大型工程建设单位及专业运营商，整合资金优势，实现对大体量城市更新项目的推动实施；劣势是目前满足这样回报机制的片区开发项目较少，受土地政策限制现有项目主要通过工程及政府补贴来实现回报，存在隐性债务风险，融资难度大、综合成本高。

典型案例：广东东源县城乡基础环境综合提升工程项目投资额约为 409240 万元，建设内容包括土地综合整治、饮水工程建设、环保基础设施建设、灾害治理、流域综合治理、市政及交通设施建设。其中土地综合整治涉及垦造水田和灯塔镇、顺天镇全域土地整治。项目采用投资+EPC+O 模式实施，由东源县政府授权东源县城乡建设投资公司作为项目投资主体，通过对外招标，与中标联合体（中铁二十三局集团、中铁建发展集团、中铁第五勘察设计院集团、广州南粤天德投资）组建项目公司。项目回报来源为农田垦造指标交易等。

（四）城市更新收益来源

城市更新项目的收益来源与项目建设内容直接相关。对于以综合整治为主的城市更新，收益构成及来源主要如下：

表 III-3 综合整治类城市更新收益构成及来源（以老旧小区改造为例）

类别	政府主导	市场主导
投资人收益构成	多适用基础类改造，主要采用政府投资或 PPP 等模式 收益主要为承担相应设施改造、提升带来的施工利润，以及合理投资收益	多适用完善类、提升类改造，多采用授权经营模式 除部分政府补贴外，收益主要为投资人负责社区经营带来的收入，包括低效闲置空间经营所产生的租金收入，物业费、停车费、其他经营收入等
回报资金来源	回报资金来源主要为财政资金和住宅专项维修资金等	回报资金来源主要为住宅专项维修资金、社区经营收入等
案例	1. 昆明市官渡区 2021 年老旧小区提升改造项目，施工下浮率 3%，设计下浮 20%； 2. 日照市东港区生态旅游精致城市及老旧小区改造配套基础设施建设 PPP 项目，施工下浮率 3%，折现率 5.9%，合理利润率 7%	北京劲松小区： 前三年政府给予每年 143 万元的转移支付，此外低效闲置空间经营所产生的租金收入占愿景集团投资回报的 46%，物业费占 26%，停车费占 19%，其他款项占 9%

扩展阅读：

1. 老旧小区改造财政补贴

近几年中央财政把老旧小区改造纳入了保障性安居工程，对地方给予资金支持。2020 年《政府工作报告》明确计划改造城镇老旧小区 3.9 万个，中央预算内投资安排 543 亿元、中央财政保障性安居工程专项资金安排 307 亿元。2021 年上半年已下达中央预算内投资 719.26 亿元支持城镇老旧小区改造、棚户区改造等保障性安居工程配套基础设施建设。

2. 住宅专项维修资金

住宅专项维修资金，是指专项用于住宅共用部位、共用设施设备保修期满后的维修和更新、改造的资金。根据 2007 年建设部、财政部联合发布的《住宅专项维修资金管理办法》第九条，业主交存的住宅专项维修资金属于业主所有，业主大会成立前，商品住宅业主、非住宅业主交存的住宅专项维修资金，由物业所在地直辖市、市、县人民政府建设（房地产）主管部门代管。业主大会成立后，应当委托所在地一家商业银行作为本物业管理区域内住宅专项维修资金的专户管理银行，并在专户管理银行开立住宅专项维修资金专户。据市场估计，目前我国缴存的住宅专项维修资金已超过万亿元。

对于以拆除重建为主的城市更新，收益构成及来源主要如下：

表 III-4 拆除重建类城市更新收益构成及来源

类别	政府主导	市场主导	政府、市场合作模式
投资人收益构成	多适用一二级分开，以一级征拆补偿、基础设施及回迁房建设为主的城市更新 收益主要为承担相应设施建设带来的施工利润，以及合理投资收益	多适用一二级联动模式，社会投资人在改造前通过搬迁补偿协议等方式，成为改造地块单一地块权利人和改造主体 收益主要为房地产和土地增值收益	多适用于一二级联动模式，政府主导选择合作方，承担征拆补偿、配套设施建设成本，未来通过协议或招拍挂方式出让土地使用权 收益主要为一级部分施工利润，根据是否获得土地使用权，可能有房地产和土地增值收益
回报资金来源	回报资金来源主要为财政资金、出让地块土地出让金	回报资金来源主要为房地产出租、出售收入	回报资金来源主要为出让地块土地出让金，或房地产出租、出售收入

（五）经典案例

1、北京劲松小区改造¹⁰

劲松小区位于北京东三环劲松桥西侧，隶属朝阳区劲松街道管辖，始建于上世纪 70 年代，是改革开放后北京市第一批成建制楼房住宅区，楼龄 40 余年。劲松一区、二区总建筑面积约 20 万平方米，居民 3605 户，其中 60 岁以上老年人口占比超 36%，老龄化问题严重。劲松社区在人群、基础设施、配套服务三方面存在“错配”的情况，仅靠政府单方力量，以传统的老旧小区治理方式已很难从根本上予以解决。

2018 年 7 月，劲松街道与社会机构达成合作，结合对劲松小区综合改造和提升的实践，共同探索能够实现社区长效良性发展的创新模式。老旧小区改造的长效机制的关键在于，改造者要把小区当成一个生命来看，和居民充分地交流，以人为本地进行“友好”改造，从而达到天然的人居和谐。基于此，劲松试点探索出了一条“区级统筹，街乡主导，社区协调，居民议事，企业运作”的“五方联动”机制，由区级部门领导，区委办局、街道办事处、居委会、社会单位和企业代表五方联动，共同推进社区综合整治。

改造前的劲松小区便民设施不足，但是究竟需要引入哪些便民业态可是个大难题。为了解决这一问题，项目团队挨家挨户进行了详细走访调查，针对青年、中年、老年三类人群的需求进行了深入调研。

调查结果发现，中年人群和老年人群希望增加菜市场/生鲜蔬菜店、社区食堂、早餐店、理发店和生活超市，以便利居家生活为主。而青年人群则希望增加社区健身房、餐饮/早餐店和代收快递/外卖的服务，对社区图书馆和咖啡厅也有较大的需求，体现了年轻人的个性化需求。基于此，项目团队根据小区人群配比合理布局，利用改造后的空间引入了大量的便民业态，大大方便了居民的生活。



图 III-4 北京劲松小区居民需求

“劲松模式”创新投融资机制，运用市场化方式吸引社会机构参与更新与物业管理。同时将劲松一区、二区作为先行试点由社会机构投入改造，通过后续的物业管理、服务的使用者付费、政府补贴、商业收费等多种渠道，实现一定期限内投资回报的平衡，形成社会机构对城市老旧小区改造介入的吸引点，从而让 3605 户居民圆“新居梦”，为破解老旧小区更新这一难题积极探索出了一条可复制可推广的新路，让老旧小区成

^[10] 公众号：北京规划自然资源，城市更新系列之十 | “劲松模式”探索老旧小区试点改造

为环境整洁、管理有序、守望相助、共治共享的和谐家园。

2、上海杨浦滨江工业遗存改造¹¹

作为近代上海工业的摇篮，杨浦滨江有着大量百年前的工业遗存，这里林立着 300 多家始建于 19 至 20 世纪的上世纪机器制造局、瑞记纱厂、瑞裕船厂、杨树浦水厂等工业老厂，见证了上海近代工业的崛起，上世纪 90 年代，由于城市产业更新发展，杨浦滨江中的工厂大多产能下降甚至停产，由此遗留下大量老旧厂房。随着改革期的产业转型，多数工厂关闭或外迁。但大多数居民们却习惯了熟悉的环境，选择留下。如今，杨浦区的人口密度已经超过 2 万人/平方公里，社区老龄化趋势也开始显现，人们对公共开放空间的需求更为迫切。

2015 年，上海发起了一个三年计划，以实现中心城区黄浦江岸线的全部贯通、创造一个连续的公共开放空间为目标。项目最大的设计特色，便是采用有限介入、低冲击开发的策略，在尊重原有厂区空间和原生形态的基础上进行生态修复改造。通过工业遗存“再利用”，强化场所记忆，增强居民归属感、认同感；通过路径线索“新整合”，营造公众体验，实现社会公共资源的共享；通过原生景观“重修复”，根植生态理念，修复改善城市生态水文环境；通过城市更新“催化剂”，带动城市发展，激发城市活力。

在杨浦滨江南段的 5.5 公里范围内，设计方案建构了“三带、九章、十八节”的整体构架和内容。其中，三带涵盖工业遗存博览带、三道交织活力带（骑行、慢跑、漫步）、原生景观体验带，和旋贯通，体现系统性。九章指的是，重返港湾船厂游、长桥飞越水厂韵、草滩野趣渔码头、生态之丘化工仓、工业纵览大桥下、管道乐园热力场、极限体验电厂行、时尚集萃十七棉、运河畅游定海桥，体现区域规划特色性。

十八强音，包括船坞秀场、钢雕公园、编制仓库、工业博览、焊花艺园、创智之帆、舟桥竞渡、浮岛迷宫、芦池杉径、沙滩码头、渔港晚唱、生态栈桥、钢之羽翼、塔吊浮吧、绿丘临眺、深坑攀岩、知识工厂、失重煤仓……如大珠小珠落玉盘，以节点设计的趣味性、开放性和互动性串起沿江人文风景线。

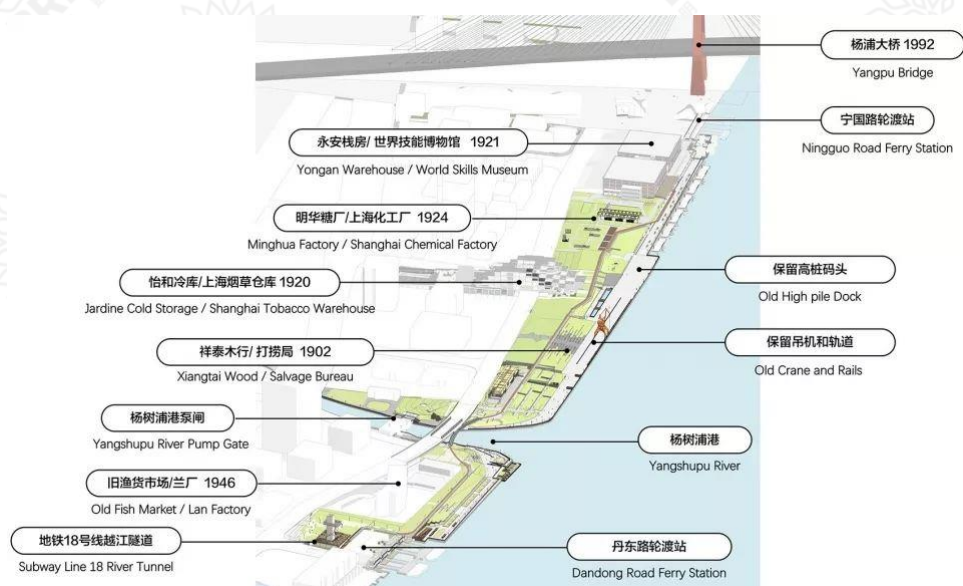


图 III-5 上海杨浦滨江工业遗存改造项目

¹¹ 公众号：北京规划自然资源，城市更新系列十二 | 临江又见江：看杨浦滨江公共空间设计有何特色

在杨浦滨江整体开发前，滨水地区以码头、仓储及工业厂房为主，公共设施不足，环境质量差，既限制了企业的发展，也使城市生活与滨水空间严重隔离，一直以来都处于“有江看不到江、走不到江”的窘境。因此，杨浦滨江南段完成整体收储后，将滨江一线最宝贵的空间释放出来，至 2019 年 9 月，杨浦滨江南段约 5.5 公里岸线实现贯通开放，开放公共空间约 21.6 万平方米。在滨江南段土地储备范围内，按照规划要求，结合岸线特点，建设了大量的广场道路、滨水设施、公共绿地，建成“三道”（漫步道、跑步道、骑行道）近 17 公里。利用原烟草仓库改造而成，实现了集市政交通、公园绿地、公共服务于一体的包容复合的城市综合体。滨江南段核心区共保留 24 处、66 幢，总建筑面积达 26.2 万平方米的历史保护建筑及其他大量百年工业遗存。按照“重现风貌、重塑功能、重赋价值”的原则，通过实施有限介入、低冲击开发，积极推动工业遗存“再利用”。“十三五”期间，先后完成毛麻仓库、烟草仓库、明华糖仓、上海制皂厂等历史建筑的修缮改造，总面积近 5 万平方米，并在原祥泰木行旧址上建成杨浦滨江人民城市建设规划展示馆。通过实施有限介入、低冲击开发，充分利用工业遗存，将滨江沿线工业遗存改造成旱冰场、咖啡馆、休闲运动码头、工业遗址公园、工业风公厕等，提升杨浦滨江的功能配套，推动“工业锈带”变成“生活秀带”，进一步提升了“工业遗存博览带、原生景观体验带、三道交织活力带”的“三带”融合，真正为市民呈现出一个国际一流的滨水空间。

四、中国公路建设市场：现状、模式、趋势、策略

（一）现状篇：悉知过往，感知态势

“十三五”时期，公路基础设施建设成效显著，公路建设市场业务模式、中标单位性质发展态势保持稳定，市场竞争程度逐步加剧，地方经济稳定发展，但债务风险隐患增加。

1、从公路行业路网里程规模上看，总体呈现稳定型增长态势，普通国省道增长态势尤为突出，高速公路与农村公路增长态势保持稳定。截至 2020 年底，我国公路总里程达 519.81 万公里，较“十二五”末增长了 62.08 万公里，年度复合增量率达 2.7%。其中高速公路总里程达 16.1 万公里，较“十二五”末增长了 3.75 万公里，年度复合增量率达 5.44%；普通国省道总里程达 59.24 万公里，较“十二五”末增长了 20.10 万公里，年度复合增量率达 8.64%；农村公路总量里程达 438.23 万公里，占比 84%，较“十二五”末增长了 40.18 万公里，年度复合增量率达 1.94%。

2、从公路行业路网投资规模上看，总体呈现稳定型增长态势，高速公路投资规模占据半壁江山，增长态势尤为突出，普通国省道与农村公路增长态势保持稳定。“十三五”时期，全国公路累计投资额达 10.68 万亿元，年均增长率达 8.2%。其中高速公路累计投资额达 5.24 万亿元，占比 49%，年均增长率达 11.3%；普通国省道累计投资额达 2.99 万亿元，占比 30%，年均增长率达 3.5%；农村公路累计投资额达 2.27 万亿元，占比 21%，年均增长率达 8.7%。

3、从公路行业建设类项目市场规模上看，总体呈现稳定型增长态势，高速公路占据主导地位，增长态势尤为突出，普通公路增长态势相对放缓。2018 年至 2021 年 10 月底，我国公路建设类项目（含施工）市场规模整体保持稳定增速，公路建设类项目累计投资额（含施工）达 7.33 万亿元，2018 至 2020 年间年均增

速达 33%。其中高速公路建设类项目累计投资额达 5.63 万亿元，占比 77%，2018 至 2020 年间年均增速达 55%；普通公路建设类项目累计投资额达 1.7 万亿元，占比 23%，2018 至 2020 年间年均增速达 2%。

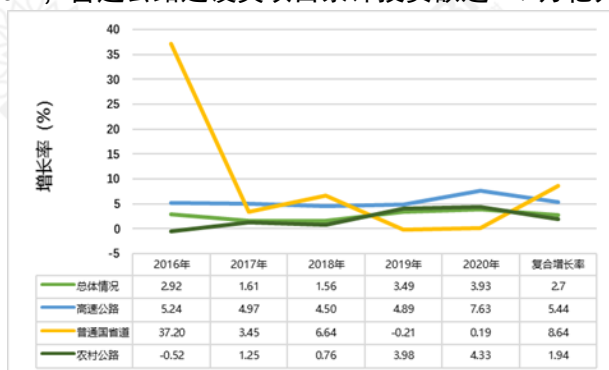


图 III-6 “十三五”时期全国公路网增长情况示意图

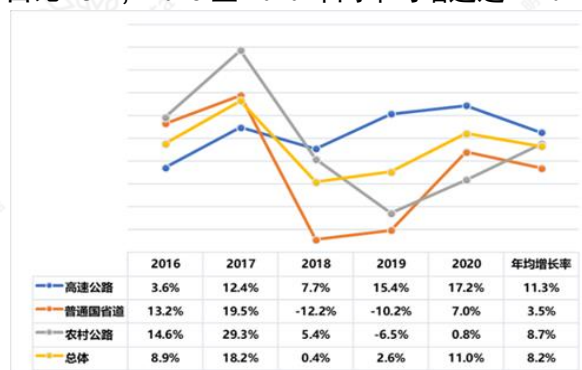


图 III-7 “十三五”时期公路网总体投资规模增长情况示意图

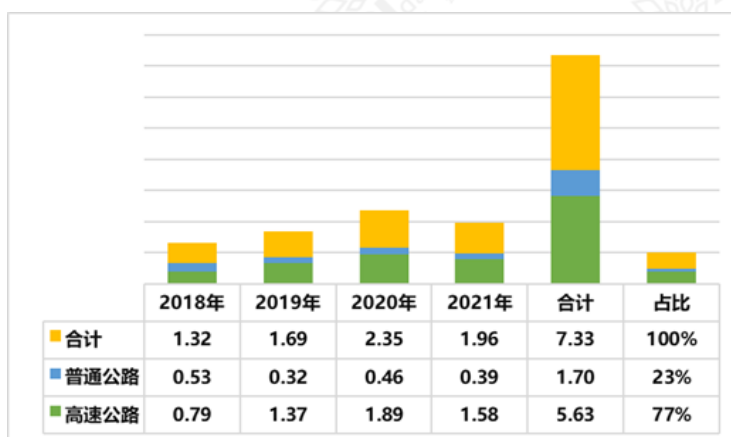


图 III-8 2018-2021 年全国公路市场规模情况示意图

4、从公路行业建设类项目业务模式上看，投资类项目呈现 PPP 业务模式主导、多种业务模式协同发展态势；施工类项目呈现施工总承包业务模式主导、多种业务协同发展态势。目前我国公路投资类项目业务模式主要为 PPP、EPC+F、其他、EPC+F+O、股权投资+施工总承包及 ABO 等 6 种业务模式，2018 年至 2021 年 10 月底，我国公路投资类项目累计投资额达 51254 亿元，其中 PPP 业务模式投资额达 47320 亿元，占比 92.32%。我国公路施工类项目业务模式主要为施工总承包、设计施工总承包、EPC、EPC+O 等 4 种业务模式，2018 年至 2021 年 10 月底，我国公路施工类项目累计投资额达 21984 亿元，其中施工总承包业务模式投资额达 18658 亿元，占比 84.87%。

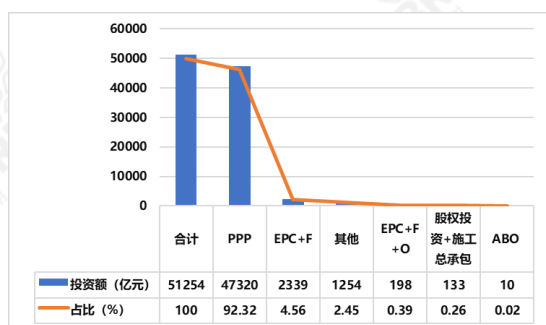


图 III-9 2018-2021 年全国公路投资类项目业务模式

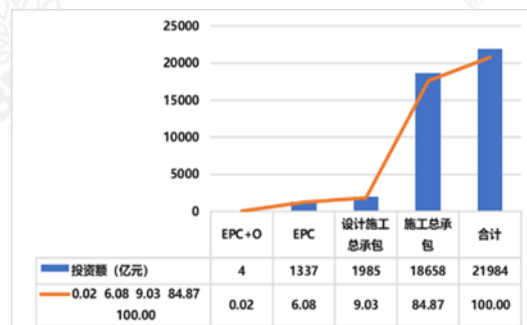


图 III-10 2018-2021 年全国公路施工类项目业务模式

5、从公路行业建设类项目中标单位性质上看，投资类项目呈现“国企主导、央企占优、混搭共生”发展态势；施工类项目呈现“央企主导、国企占优、混搭共生”发展态势。目前我国公路投资类项目业主单位性质主要划分为国企、央企、民企及外企 4 类，2018 年至 2021 年 10 月底，我国公路投资类项目参与主体达 975 家，其中国企达 509 家，占比 52.2%；央企达 373 家，占比 38.3%；民企达 89 家，占比 9.1%；外企达 4 家，占比 0.4%。我国公路投资类项目业主单位性质主要划分为国企、央企、民企、外企及其他 5 类，2018 年至 2021 年 10 月底，我国公路施工类项目参与主体达 3118 家，其中国企达 1441 家，占比 46.22%；民企达 617 家，占比 19.79%；外企达 5 家，占比 0.16%，其他达 4 家，占比 0.13%。

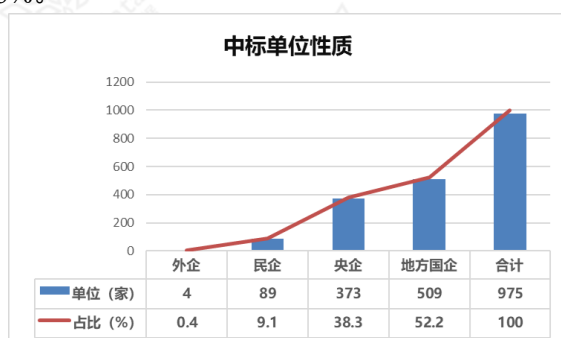


图 III-11 2018-2021 年全国公路投资类项目单位性质

图 III-12 2018-2021 年全国公路施工类项目单位性质

6、从各省份高速公路路网增量规模上看，总体呈现西部省份主导、东部省份占优、部分省份无路可修发展态势。“十三五”时期，我国西部云南、四川、内蒙古、甘肃、广西、贵州 6 个省份，东部广东、山东、河北 3 个省份，以及中部吉林省高速公路路网规模增量位居全国前十名。江苏、天津、北京、黑龙江、辽宁、西藏、上海 6 个省份高速公路路网规模增量均小于 400 公里，其中江苏、天津、北京、上海 4 个省份高速公路无路可修态势逐步突显。

7、从各省份高速公路路网投资规模上看，总体呈现西部省份主导、东部省份占优、部分省份投资能力受限发展态势。“十三五”时期，我国西部云南、贵州、四川、广西、甘肃 5 个省份，东部广东、浙江、山东、河北 4 个省份，以及中部湖北省高速公路路网投资规模位居全国前十名。宁夏、海南、西藏、黑龙江、上海、辽宁、天津 7 个省份路网投资规模均小于 500 亿元。



图 III-13 “十三五”时期各省份高速公路路网增量示意图

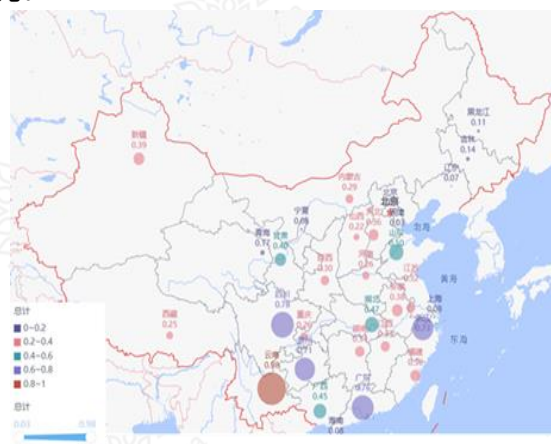


图 III-14 “十三五”时期各省份高速公路投资规模示意图

图

8、从各省份地级市经济发展水平上看，总体呈现省会城市主导、沿海城市强劲、内陆城市颓弱发展态势。目前我国经济发展水平较高的地级市主要分布在长三角、珠三角、京津冀、沿海区域及省会城市，内陆地区相对较少。2020 年，我国地级市 GDP 总量突破 1 亿元的城市包括黄浦区、通州区、深圳市、广州市、渝中区、苏州市、成都市、杭州市、武汉市、南京市、和平区、宁波市、青岛市、无锡市、长沙市、郑州市、佛山市、泉州市、济南市、合肥市、南通市、西安市、福州市等 23 个城市；地级市 GDP 总量末端城市集中分布在我国西北地区及东北地区。

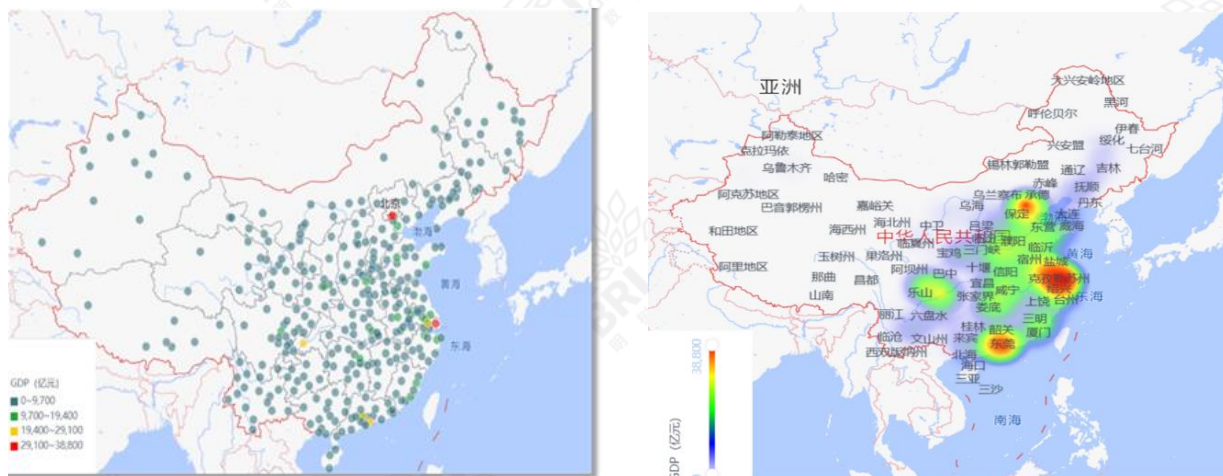


图 III-15 2020 全国年各地级市 GDP 情况示意图



图 III-16 2020 全国各地级市 GDP 增速示意图

9、从各省份一般公共预算收入情况上看，总体呈现东部省份规模强劲、增速放缓，中、西部省份增速强劲、规模颓弱发展态势。2020 年，广东、江苏、上海、山东、北京 5 个省份一般公共预算收入位居全国前五位，西藏、新疆、宁夏、海南、甘肃 5 个省份一般公共预算收入位居全国后五位。其中东北地区辽宁最高，黑龙江其次，吉林最低，西北地区陕西最高，西南地区四川最高，其次为重庆、广西、云南。从各省份一般公共预算收入复合增长率上看，2018 年至 2020 年间，贵州、海南、内蒙古、宁夏、广东 5 个省份一般公共预算收入复合增长率位居全国前五位；西藏、青海、湖北、湖南、江苏 5 个省份一般公共预算收入复合增长率位居全国后五位。东北地区辽宁最高、西北地区宁夏最高、西南地区贵州最高。

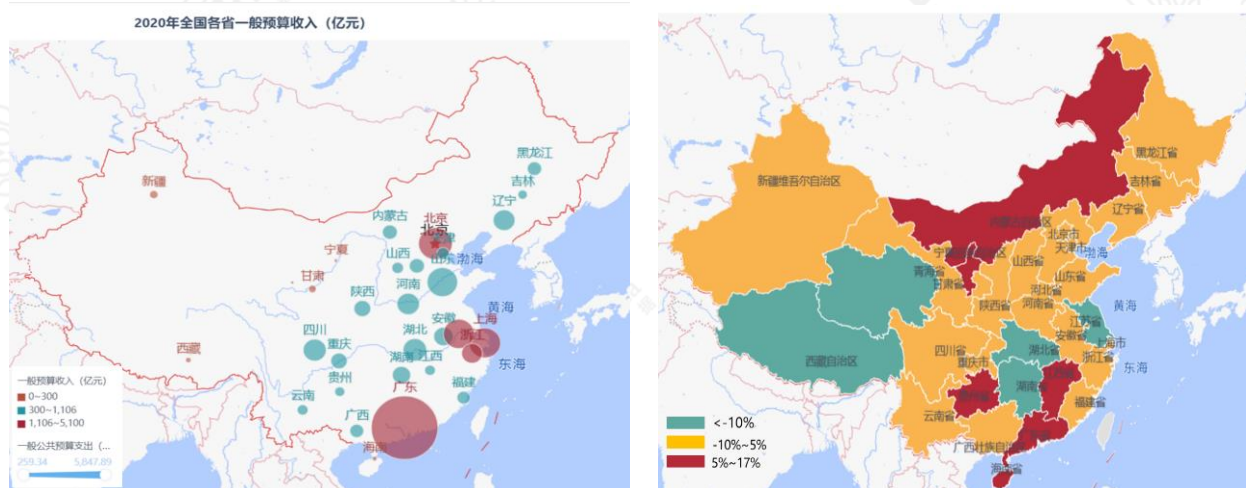


图 III-17 2020 全国各省份一般公共预算收入及增速情况示意图

10、从各省份一般公共预算支出情况上看，总体呈现东部省份规模强劲、增速放缓，中、西部省份增速强劲、规模颓弱发展态势。2020 年，广东、江苏、上海、山东、北京 5 个省份一般公共预算支出位居全国前五位，西藏、新疆、宁夏、海南、甘肃 5 个省份一般公共预算支出位居全国后五位。其中东北地区辽宁最高，黑龙江其次，吉林最低，西北地区陕西最高，西南地区四川最高，其次为重庆、广西、云南。从各省份一般公共预算支出复合增长率上看，2018 年至 2020 年间，湖南、四川、海南、贵州、江西 5 个省份一般公共预算支出复合增长率位居全国前五位；内蒙古、北京、天津、湖北、青海 5 个省份一般公共预算支出复合增长率位居全国后五位。东北地区辽宁最高、西北地区甘肃最高、西南地区四川最高。

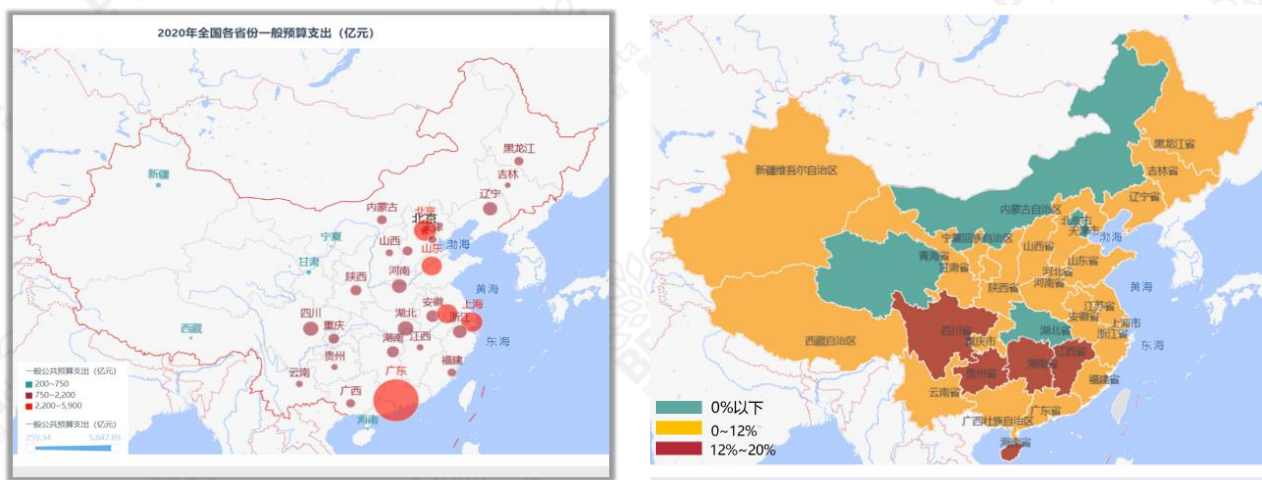


图 III-18 2020 全国各省份一般公共预算支出及增速情况示意图

11、从各省份地级市财政债务率情况上看，总体呈现高位运行态势，超过橙线标准地级市数量过高。2020 年，我国 76 个地级市债务率超过红线标准 300%，占比 22%；124 个地级市债务率超过橙线标准 200%，占比 36%；217 个地级市债务率超过黄线标准 120%，占比 64%；仅 121 个地级市债务率在绿线标准 120% 范围内，占比 36%。

12、从各省份地级市城市综合信用指数上看，总体呈现经济发展水平越高城市综合信用指数越高发展态势。2020 年，我国长三角、粤港澳、京津冀及成渝双城圈等区域地级市的城市综合信用指数相对较高，城市综合信用指数基本保持在 84 及以上。北京市、深圳市、苏州市、湖州市、天津市、常州市、无锡市、广

州市、大连市、上海市等城市综合信用指数位居全国前十位，三沙市、海北州、玉树州、果洛州、阿里地区、金昌市、嘉峪关市、临夏州、甘南州、儋州市等城市综合信用指数位居全国后十位。



图 III-19 2020 全国各地级市债务率情况示意图



图 III-20 2020 全国各地级城市综合信用指数情况示意图

(二) 模式篇：他山之石，可以攻玉

1、PPP 模式基本做法

政府授权实施机构通过竞争性方式选择社会资本，中标社会资本与政府出资代表合资成立项目公司，承担设计、建设、运营，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报，项目运营期内，实施机构负责对项目公司进行绩效考核，项目公司获得经营性收入与政府付费收入，政府付费与绩效考核挂钩。运营期结束后，将项目无偿地移交给政府或依据 PPP 合同和相关程序进行设施和资产处置。

2、特许经营 BOT 模式基本做法

政府提出特许经营项目实施方案，采用竞争方式依法授权中华人民共和国境内外的法人或者其他组织，通过协议明确权利和义务和风险分担，约定其在一定期限和范围内投资建设运营基础设施和公用事业并获得收益，提供公共产品或者公共服务。交通项目通常采用招标方式将特许经营权授予中标社会资本。当项目自身经营性收入或协同的配套补偿资源收益，总体满足社会资本对投资回报要求的情况下，不需要政府付费或提供财政补贴。特许期结束后，根据具体情况可经评估、协商批准、依法移交、延长或重新选择特许经营者。

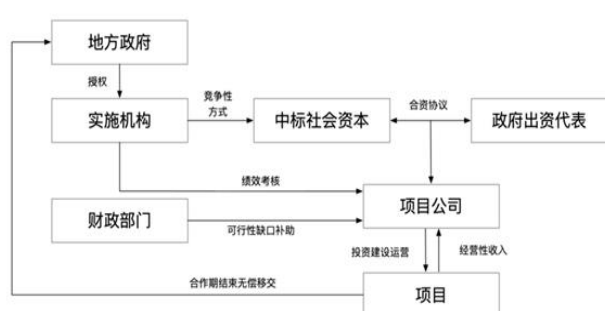


图 III-21 PPP 模式（可行性缺口补助）操作流程



图 III-22 BOT 模式（完全使用者付费）操作流程

3、股权合作模式基本做法

地方国有企业作为项目主体依法依规发起项目，以通过竞争性方式选择社会资本并成立合资项目公司，双方通过资本金注入、股权合作、产业基金、市场化融资等企业投资方式，参照特许经营模式运作项目。项目公司以“自担风险、自负盈亏”“谁投资”“谁受益”的原则，根据具体情况提供部分或全部的项目融资、设计、建设、运营、补偿资源经营、综合开发等公共产品和服务的成果交付。社会资本根据双方签订的项目合同，经绩效考核或约定的方式在项目合作期内获得综合服务费。企业投资股权合作模式下，政府不对项目支付财政资金。

4、委托建设运营（ABO）模式基本做法

政府授权实施机构将有一定财政资金（车辆税、专项债）投入但财政资金不能覆盖总投资的项目的融资、建设、运营委托给省内国有企业，国有企业负责项目投资、建设运营等工作，委托期内实施机构对国有企业进行绩效考核，国有企业获得经营性收入和运营服务费，运营服务费与绩效考核补助挂钩，委托期结束后，将项目无偿移交给政府。

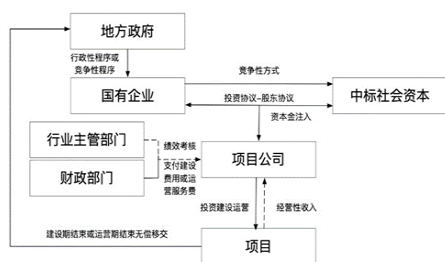


图 III-23 股权合作路径操作流程

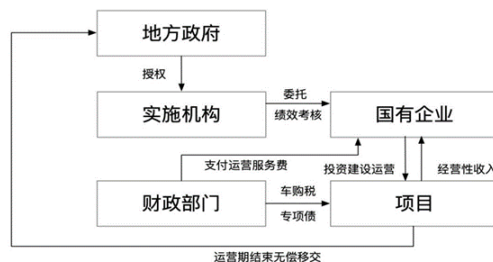


图 III-24 委托建设运营（ABO）路径操作流程

5、REITs 模式基本做法

项目筛选与尽职调查。选择良好现金流和收益支撑的项目并邀请基金管理人与资产支持证券管理人联合开展尽职调查。项目评估与推荐。原始权益人向省发改委报送试点项目申请材料，省发改委向国家发改委上报，国家发改委向中国证监会推荐。专项计划与基础公募基金申报。基金管理人及计划管理人向交易所申报专项计划与基础设施基金，经审核完成基础设施基金注册。基础设施基金发售与上市。基础设施基金完成发行、购买基础设施资产支持证券、中国证券投资基金业协会进行专项计划备案，并在交易所上市。

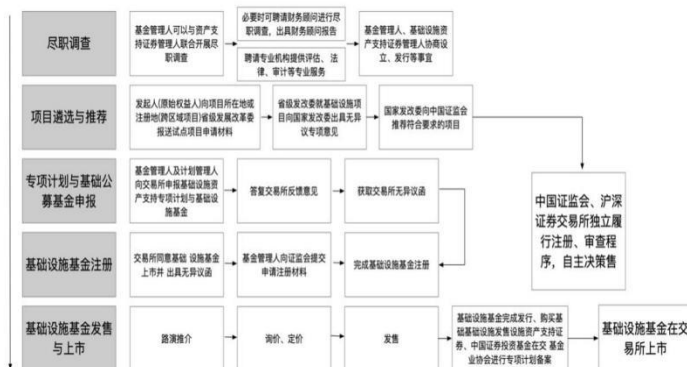


图 III-25 发行公募 REITs 路径流程图

（三）趋势篇：趋势研判，洞悉未来

“十四五”时期，公路基础设施建设仍处于攻坚期，公路建设投资规模仍将保持高位运行，公路建设市场业务模式、中标单位性质将保持原有态势，区域市场竞争程度将更加剧烈。

1、从公路行业路网建设规模上看，公路建设规模增速放缓，但规模依旧庞大。根据交通运输部《公路“十四五”发展规划》规划目标情况，预计 2025 年底，我国高速公路路网规模有望突破 19 万公里，此阶段高速公路新改建路网规模达 2.5 万公里，其中新建规模达 2 万公里，扩容改造规模达 5000 公里；普通国道新改建规模达 5 万公里。根据各省份《综合交通运输“十四五”发展规划》《高速公路网规划（2021—2035 年）》规划目标统计，预计 2025 年底，我国高速公路路网规模有望突破 20 万公里，其中广西、新疆、甘肃、河南、四川、山东、湖南、广东、安徽、贵州等省份高速公路建设规模位居全国前十位。

2、从公路行业路网投资规模上看，公路基础设施投资规模将继续保持高位运行。“十四五”时期，我国公路投资规模将继续保持稳定。预计此阶段公路总体投资规模将达到 12.22 万亿元，其中高速公路总体投资规模达 6.48 万亿元，普通国道总体投资规模达 3.27 万亿元；农村公路总体投资规模达 2.47 万亿元。其中广西、四川、西藏、河南、甘肃、新疆、贵州、广东、山东、云南等省份高速公路投资规模位居全国前十位。



图 III-26 “十四五”时期各省份高速公路路网增量示意图



图 III-27 “十四五”时期各省份高速公路投资规模示意图

3、从公路行业建设类项目业务模式上看，投资类项目 PPP 业务模式主导、多种业务模式协同发展态势不变；施工类项目施工总承包业务模式主导、多种业务协同发展态势不变。从财政承受能力上看，除天津外，我国各省份本级财政承受能力尚未触及红线标准，公路投资类项目 PPP 业务模式主导地位将不会发生改变。预计到 2021 年，我国仅天津市本级财政承受能力超 10%红线标准，新疆自治区财政承受能力达 6%，其余省份财政承受能力均不超过 3%，因此 PPP 业务模式发展阻力相对较小，公路投资类项目 PPP 业务模式主导趋势不变。鉴于我国公路 PPP 项目中基本采取施工总承包业务模式开展施工，在 PPP 业务模式主导趋势不变情况下，施工类项目中施工总承包业务模式主导趋势也将保持不变。



图 III-28 2021 年各省份财政承受能力示意图

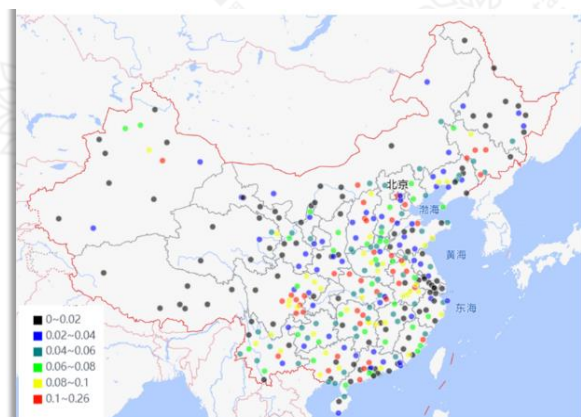


图 III-29 2021 年各地级市财政承受能力示意图

4、从公路行业建设类项目中标单位性质上看，投资类项目“国企主导、央企占优、混搭共生”发展态势不变；施工类项目“央企主导、国企占优、混搭共生”发展态势不变。2016 年至 2021 年间，我国公路投资类项目中标单位总体呈现“国企主导、央企占优、混搭共生”发展态势，未来在外部制约因素基本保持不变情况，投资类项目“国企主导、央企占优、混搭共生”发展态势将保持不变。截至 2021 年 10 月底，我国 166 个投资类项目中，国企中标项目达 107 个，占比 64%；央企中标项目达 51 个，占比 31%；民企中标项目达 7 个，占比 4%；外企中标项目达 1 个，占比 1%。2018 年至 2021 年间，我国公路施工类项目中标单位总体呈现“央企主导、国企占优、混搭共生”发展态势，未来在外部制约因素基本保持不变情况下，施工类项目“央企主导、国企占优、混搭共生”发展态势将保持不变。截至 2021 年 10 月底，我国 958 个施工类项目中，国企中标项目达 334 个，占比 34.9%；央企中标项目达 427 个，占比 44.6%；民企中标项目达 193 个，占比 20.1%；外企中标项目达 1 个，占比 0.3%；其他中标项目达 3 个，占比 0.3%。

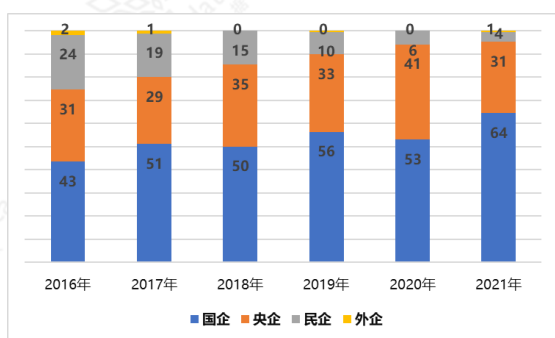


图 III-30 全国公路投资类项目中标单位发展态势示意图

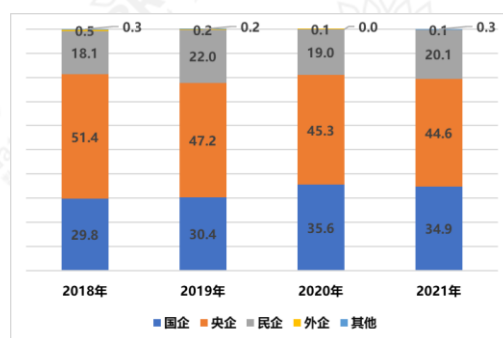


图 III-31 全国公路施工类项目中标单位发展态势示意图

5、从各省份建设类项目竞争程度上看，西部省份竞争程度将更加剧烈、中部省份竞争程度将逐步加剧，东部省份竞争程度将相对放缓。从建筑类央企市场分布上看，建筑类央企正在积极抢抓西部公路市场增量，未来公路市场增量在中、西部省份主导、东部省份萎缩态势下，西部省份竞争程度将更加剧烈、中部省份竞争程度将逐步加剧，东部省份竞争程度将相对放缓。2016 年至 2021 年 10 月间，贵州、新疆 2 个省份中标额超过 100 亿的建筑类央企达 6 家；云南、广西 2 个省份中标额均超过 100 亿的建筑类央企达 5 家；河南

省中标额超过 100 亿的建筑类央企达 4 家；四川、陕西、北京、山东、浙江、河北 6 个省份中标额超过 100 亿的建筑类央企达 3 家。

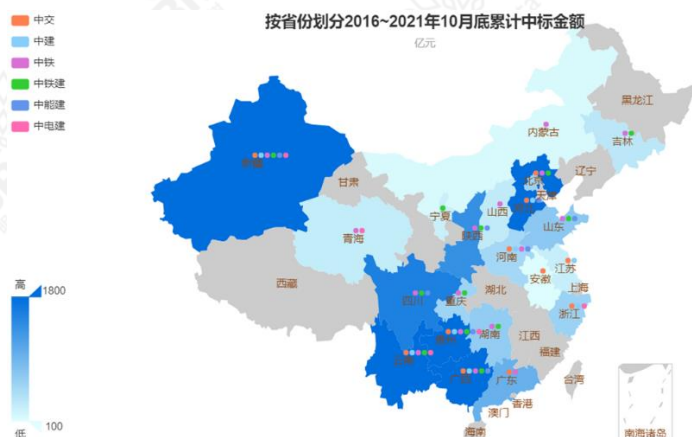


图 III-32 全国建筑类央企市场布局情况示意图

（四）策略篇：谋定而动，笃行致远

“十四五”时期，公路基础设施投资运营商的总体投资策略是巩固自身优势市场区域、全力抢抓西部薄弱区域、积极拓展东部发达区域、适度布局中部崛起区域、慎重布局财力较差区域，具体策略如下。

1、重点关注行业综合投资指数，把握行业投资机会，走高质量发展之路。“十四五”时期，公路基础设施投资运营商需要重点关注行业综合投资指数，谋定未来业务发展的重点区域，积极抢抓行业投资机会，推动业务板块高质量发展。从高速公路综合投资指数上看，西南、华南、西北区域高速公路投资潜力相对较高，华东、华中、华北、东北区域高速公路投资潜力相对较低。四川、广东、甘肃、西藏、广西、新疆、云南、贵州、浙江、山东等省份高速公路综合投资指数位居全国前十位。从普通公路综合投资指数上看，“十四五”时期，西南、华东、西北区域普通公路投资潜力相对较高，华南、华中、华北、东北区域普通公路投资潜力相对较低。四川、内蒙古、新疆、安徽、浙江、山东、湖北、西藏、福建、江苏等省份普通公路综合投资指数位居全国前十位。



图 III-33 “十四五”时期各省份高速公路综合投资指数



图 III-34 “十四五”时期各省份普通公路综合投资指数

2、重点布局交能融合绿色产业，把握主题投资机会，走可持续发展之路。“十四五”时期，基础设施投资运营商需要重点布局交通融合绿色发展产业，谋定交能融合发展的重点区域及重点场景，推进交通与能源全方位、全要素、全环节、全过程融合发展，牢牢把握主题投资机会，推动业务板块可持续发展。以“交通+新能源”为切入点，推进交通基础设施与能源设施统筹布局规划建设，强化交通与能源基础设施共建共享，提高设施利用效率，减少能源资源消耗，促进交通基础设施网与智能电网融合，全面贯彻落实“3060 双碳”发展战略，适应新能源发展要求，增强产业体系市场适应性。

3、重点关注市场竞争程度指数，把握市场竞争格局，走合作共赢发展之路。“十四五”时期，基础设施投资运营商需要重点关注市场竞争程度指数，解析竞争对手市场布局情况，把握市场竞争格局，坚持合作共赢发展思路，科学选择合作伙伴，实现优势互补、携手前行，在现有业务升级再造、新业务探索、投资模式创新等方面，加快与社会知名企业的合作步伐，通过合作打造联合竞争优势，全力打造空间布局更合理、要素配置更优、服务功能更完善的市场管理体系。

4、重点关注地级市财政债务率，把握市场投资风险，走低风险发展之路。“十四五”时期，基础设施投资运营商需要重点关注地级市财政债务率，结合当地的经济发展水平、财政情况、城市综合信用等指标，全面解析地方政府履约能力，在此基础上逐步完善项目投资控制管理体系，提升全寿命周期策划、成本管理、资金管理、风险防控专业能力，提高项目投资控制水平，降低资金回收风险，实现项目风险有效管控，确保项目投资收益最大化。

5、重点关注其他建设市场增量，把握协同发展机会，走多元化发展之路。“十四五”时期，基础设施投资运营商需要重点关注其他基础设施建设市场增量，谋定业务协同发展的重点区域及重点业务，积极抢抓基础设施建设协同发展机会，推动业务板块多元化发展。“十四五”时期，我国新增铁路运营里程达 2.04 万公里，新增高速铁路里程达 1.44 万公里，预计到 2025 年底，我国铁路运营里程有望突破 16.67 万公里，高速铁路里程有望突破 5.24 万公里。我国城市轨道交通新增运营里程达 7000 公里，预计到 2025 年底，我国城市轨道交通运营里程有望突破 1.5 万公里。我国新增民用运输机场总计达 31 个，预计到 2025 年底，我国民航运输机场有望突破 271 个，通用机场有望突破 400 个。



图 III-35 “十四五”时期各城市城市轨道交通新增规模示意图

五、PPP 项目绩效管理

2020 年 3 月，财政部印发《政府和社会资本合作(PPP)项目绩效管理操作指引的通知》(财金〔2020〕13 号)(以下简称“《绩效操作指引》或 13 号文”),强调规范 PPP 项目全生命周期绩效管理工作。据财政部 PPP 综合信息平台管理库 2021 年 10 月报显示,自 2014 年以来,累计入库项目 10165 个、投资额 16 万亿元;累计签约落地项目 7568 个、投资额 12.5 万亿元,落地率 78.6%;累计开工建设项目 4718 个、投资额 7.5 万亿元,开工率 46.7%。可以看出 PPP 现在仍是稳投资促发展的重要选项,经过七八年的高速发展已经进入新的阶段,即从建设进入运营阶段,投资额数万亿级的存量项目进入绩效管理实施阶段,绩效管理的重要性和迫切性愈加凸显。

本节通过分析财政部对 PPP 项目绩效管理规范发展趋势以及地方 PPP 项目绩效管理相关政策的探索实践,研判 PPP 项目绩效管理发展新趋势。

(一) PPP 项目绩效管理规范发展脉络

1、财政部对 PPP 项目绩效管理规范趋势

2020 年作为 PPP 项目绩效管理“元年”,将 PPP 绩效从模糊考核评价带向制度化管理,其将作为 PPP 项目全生命周期内政府监管项目的重要抓手。2021 年财政部从四个层面对 PPP 项目绩效管理提出更为明确的指导:

(1) 以 13 号文为依据,积极推进分行业指标体系建设

落实中共中央 国务院全面预算绩效管理要求,延续 13 号文政策指导。目前财政部成立专家组配合组织开展指标体系建设,指导 8 省 12 个行业试点,各省根据自身计划推进。四川、山东、贵州、河北、云南、甘肃、青海、湖北等省已出台 12 个行业指标体系政策文件。

(2) 推广应用线上系统,加快推进监管智能化试点运行

完成绩效管理系统功能建设,组织试点省份项目线上线下培训录入,推广应用绩效管理系统,落实 13 号文,强化政府履约责任,推进公开透明,接受各方监督,提供项目参与各方简单容易操作的服务,强化项目监管。实现绩效数据可分析、绩效结果可记录、按效付费可追踪、财政支出风险可把控。

(3) 加强培训指导

为贯彻落实 2021 年财政部 PPP 绩效工作会议精神,针对各地相关部门反馈的绩效管理工作存在的疑难问题,财政部 PPP 中心先后组织福建、安徽、天津、江西、河南等省市开展了《关于政府和社会资本合作(PPP)项目绩效管理操作指引的通知》政策解读与综合信息平台实操线上视频培训。并围绕绩效管理组织保障等方面做好以下五方面工作,一是会同相关部门,建立健全 PPP 项目绩效管理工作相关制度和共性指标,加强业务指导,切实做好项目合规性审查;二是认真审核 PPP 项目财政收支预算申请及 PPP 项目绩效目标和指标体系;三是结合每年工作重点,选取重大项目开展绩效再评价;四是依托 PPP 综合信息平台,加强 PPP 项目信息管理及实操线上视频培训;五是梳理 PPP 全生命周期管理关键环节,明确责任主体、细

化工作职责，从强化部门联动、推动绩效评价、加强培训指导等方面确保 PPP 项目绩效管理落到实处，推动全国 PPP 项目的高质量发展。

（4）加强对第三方机构绩效评价业务监督管理

为贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34 号）精神，严格第三方机构绩效评价执业质量监督管理，不断提高绩效评价质量，财政部 2021 年研究起草了《第三方机构绩效评价业务监督管理办法（试行）征求意见稿》（以下简称“《办法》”），制定《办法》对监管绩效评价第三方机构进行专门规范，对监管第三方机构执业质量提出明确要求，并结合绩效评价结果的抽查复核和再评价工作，对相关第三方机构工作质量进行了延伸监督，对存在问题的第三方机构，通过约谈批评、问题警示等方式，督促其认真整改，有利于贯彻落实加强财会监督和全面实施绩效管理的要求，有利于促进从事绩效评价的第三方机构健康发展，不断提升绩效评价的科学性、公正性和可信度。

2、地方政府对 PPP 项目绩效管理相关政策的探索实践

为规范推进 PPP 项目全生命周期绩效管理工作，提高公共服务供给质量和财政资金使用效率，保障合作各方合法权益，2021 年，四川、青海、湖北、福建、安徽（含 2020 年山东、山西、新疆、内蒙古、河北、贵州、江苏等）等 12 个省份纷纷出台文件，探索 PPP 项目绩效管理，并对 PPP 项目规范发展等作出明确规定。

本节尝试通过梳理 2021 年地方现行有效的 PPP 项目绩效管理相关政策及 PPP 项目绩效管理市场动态，分析地方 PPP 项目绩效管理相关政策的重点、亮点和市场规模、服务内容，以期探索地方 PPP 项目绩效管理发展新趋势。

（1）地方 PPP 项目绩效管理相关政策重点、亮点梳理

表 III-5 地方 PPP 项目绩效管理相关政策重点、亮点梳理表

政策依据	政策重点、亮点
四川省交通运输厅 四川省财政厅关于印发《四川省高速公路政府与社会资本合作项目绩效管理实施细则（试行）的通知》（川交发〔2021〕4 号）	（1）明确绩效管理机制。绩效管理建立事前设定绩效目标、事中进行绩效监测、事后进行绩效评价的全生命周期绩效管理机制 （2）原则上，每年至少开展一次绩效监控，项目建设期应结合交工验收结果开展一次绩效评价，项目运营期每年至少开展一次绩效评价 （3）详尽评分指标和对应分值。在绩效指标参考体系中条目式列举高速公路 PPP 项目全生命周期管理涉及的工作内容，对每项指标进行解释，并给出评价要点和建议分值，便于各地结合实际开展绩效评价工作 （4）实施按效付费。项目公司收益与当年的绩效评价结果挂钩。绩效评价结果未达到约定标准的，项目实施机构应按照合同约定给予惩罚，可通过扣减车辆通行费、设置违约金等方式实现 （5）明确绩效评价结果认定程序。项目绩效评价结果报相关行业主管部门、财政部门复核，并在交通运输厅网站公示无异议后，向社会公告项目绩效评价结果
《青海省财政厅 青海省文化和旅游厅关于印发青海省旅游配套设施行业政府和社会资本合作（PPP）项目绩效评价指标体系（试行）的通知》（青	（1）明确适用范围。《指标体系》适用于青海省纳入财政部 PPP 综合信息平台管理库的旅游配套设施行业项目、污水处理行业项目、垃圾处理项目，在库项目可参考《指标体系》调整完善原绩效指标，新入库项目要根据《指标体系》制定相应绩效指标 （2）强化责任分工。各级财政部门要牵头做好《指标体系》的实际应用。行业主管部门要指导项目实施机构规范开展绩效评价，切实履行行业监管职责。实施机构要履

政策依据	政策重点、亮点
财金字〔2021〕1861号) 《青海省财政厅 青海省住房和城乡建设厅 青海省生态环境厅 关于印发青海省污水处理行业 PPP 项目绩效评价指标体系(试行)和青海省垃圾处理行业政府和社会资本合作(PPP)项目绩效评价指标体系(试行)的通知》(青财金字〔2021〕1776号)	行好绩效评价主体责任,按时对项目公司进行绩效评价。项目公司作为被考核对象,要围绕项目合同约定条件,积极认真配合实施机构进行绩效评价 (3)科学应用指标。原则上按照《指标体系》设定评价指标,对项目公司开展绩效评价,也可根据行业特点和项目实际情况对个别指标予以适当调整,但要确保关键指标完整,其中,运营期“项目产出”指标作为按效付费的核心指标,权重不低于总权重的80%，“项目运营”与“项目维护”的指标权重不低于总权重的60% (4)落实结果运用。财政部门要结合预算绩效管理要求,按照项目绩效评价结果合理安排财政支出,并会同相关主管部门依托 PPP 综合信息平台加强项目信息管理和绩效监控。实施机构要按照项目合同约定对项目公司做好按效付费
《湖北省财政厅 湖北省文化和旅游厅关于印发湖北省文化行业政府和社会资本合作(PPP)项目绩效评价指标体系的通知》(鄂财金发〔2021〕35号)	(1)明确适用范围,适用于湖北省已纳入全国 PPP 综合信息平台项目管理库文化行业类二级行业中文化场馆类 PPP 项目 (2)绩效评价指标体系分为项目公司(社会资本)建设期、运营期绩效评价指标体系和项目实施机构建设期、运营期绩效评价指标体系 (3)根据行业特点和项目实际等细化设计了三级指标,指标标准明确、依据充分
《湖北省财政厅关于加强政府和社会资本合作(PPP)项目绩效管理的通知》(鄂财金发〔2021〕25号)	(1)明确各级财政部门可结合每年工作重点,选取重大 PPP 项目开展绩效再评价 (2)原则上项目建设期应结合竣工验收开展一次绩效评价,分期建设的项目应当结合各期子项目竣工验收开展绩效评价,但对于建设期较长的 PPP 项目(如轨道交通、片区综合开发类项目),可根据项目自身特点,在项目建设期实施中期绩效评价 (3)政府付费和可行性缺口补助项目,政府承担的年度运营补贴支出应与当年项目公司(社会资本)绩效评价结果完全挂钩,原则上绩效评价结果不低于80分才可全额付费,使用者付费项目,项目公司(社会资本)获得的项目收益应与当年项目公司(社会资本)绩效评价结果挂钩 (4)各地应积极开展 PPP 项目绩效评价工作,按照“花钱必问效,无效必问责”的原则,鼓励在乡村振兴领域及文化、体育、旅游、养老等行业“先行先试”,并将好的经验做法及时报送省财政厅并在全省进行推广应用
《福建省财政厅关于印发政府和社会资本合作(PPP)项目全生命周期绩效管理实施细则的通知》(闽财金〔2021〕41号)	(1)建立清晰的绩效目标。实施机构应根据项目可研和实际情况,通过分析项目的产出、效果、管理等内在需要,设定可量化、可衡量的绩效目标,并将绩效目标编入实施方案和写入项目合同 (2)落实全过程绩效监控。实施机构在编制绩效指标时,根据项目日常监控要求,从绩效指标中选取以项目公司开展日常工作情况为评价标准的指标,纳入监控。实施机构对当年度的监控计划应纳入本年度绩效评价工作方案,明确纳入监控的重点指标及绩效监控思路,原则上每年至少开展一次绩效监控。绩效监控过程中发现的问题除指导项目公司及时纠偏外,监控结果根据指标设置用于评价项目公司该项得分 (3)绩效评价指标体系分为项目公司(社会资本)建设期、运营期绩效评价指标体系和项目实施机构建设期、运营期绩效评价指标体系,且对一级指标权重比例设置要求 (4)《实施细则》印发之日前已签署《PPP 项目合同》的项目,沿用项目合同约定的绩效评价指标和结果应用,但应当按照合同约定和本细则相关要求编制绩效评价工作方案,明确绩效目标、细化绩效指标、开展绩效监控、落实绩效评价和结果运用。实施机构与项目公司在项目合同履行过程中,认为原项目合同约定不明、绩效管理体系不健全的,可结合本细则补充完善,签订补充协议

政策依据	政策重点、亮点
《安徽省财政厅关于进一步加强政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理的通知（皖财经〔2021〕1278号）》	(1) PPP 项目绩效管理是财政预算绩效管理的重要组成部分 (2) 各级财政部门 and 项目实施机构应积极探索建立分行业绩效目标参考指标体系，构建科学合理、细化量化、可比可测、动态调整、共建共享的绩效指标库 (3) 项目实施机构和项目公司（社会资本）应对进入执行阶段的项目开展绩效监控，明确绩效监控跟踪、监测管理手段以及目标实现程度、保障措施、目标偏差和纠偏等具体内容，绩效监控结果将作为项目绩效评价的重要参考 (4) 项目实施机构应将 PPP 项目绩效评价报告报送相关主管部门、同级财政部门，认真开展报告复核 (5) 省财政厅每年将选取部分重大且具有典型示范意义的 PPP 项目开展绩效再评价 (6) 各市财政局应于每年 3 月底前，将上年度 PPP 项目绩效管理工作开展情况报省财政厅

经过对 2021 年各省 PPP 项目绩效管理相关政策的重点、亮点进行梳理总结可知，各地省级行业主管部门联合省级财政部门，结合项目所属行业特点构建分行业、分领域、分层次的绩效指标体系，出台 PPP 项目绩效管理政策从总体上充分结合财金〔2020〕13 号文的共性框架，同时，在此基础上，各地根据本区域、本行业项目需求对 PPP 项目绩效管理制度设计进行具体深化和细化，充分贴合 PPP 项目实际，而且也不同程度地从绩效管理主体职责分工、绩效管理对象、绩效管理目的、绩效管理内容、绩效指标设定、绩效管理工作流程、绩效评价结果运用、绩效再评价、项目预算管理以及对存量项目如何开展绩效管理等多个方面系统地对 PPP 项目绩效管理机制进行规范，从发展趋势来看，其为后期探索如何构建 PPP 项目绩效管理全流程管理模式起到很好的铺垫作用。

（2）2021 年 PPP 项目绩效管理市场动态

据不完全统计，2021 年全国 PPP 绩效管理咨询服务项目 144 个，招标控制价总额为 14078.97 万元，平均单个招标项目控制价为 97.77 万元；中标合同总额约为 12600.76 万元，平均单个项目中标金额约为 87.50 万元，平均咨询服务周期约为 2.4 年，年咨询服务金额约为 36.46 万元，相比于传统财政支出绩效评价项目仍有较高的咨询服务价值。

具体咨询服务内容一般包含：涉及合同履约及风险管控，如 PPP 合同中涉及绩效内容优化、调整，合同修订、再谈判，起草并签订补充协议等；建设期运营期绩效监控、绩效评价、政府付费核算、编制年度绩效目标及预算申报；财政重大项目绩效再评价等。

从中标方来看，主要包含三类，即传统 PPP（投资）咨询单位；建筑工程咨询单位（项目管理、造价、监理、设计公司等）；其他单位（会所、律所、评估、专业技术公司等），具体如下图所示：

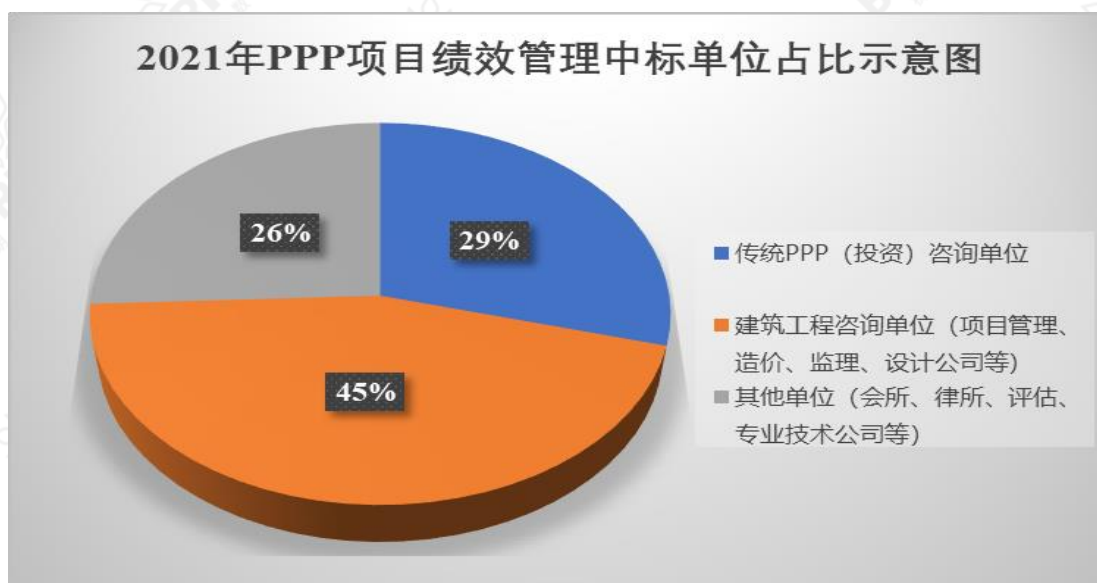


图 III-36 2021 年 PPP 项目绩效管理中标单位占比示意图

通过对 2021 年 PPP 项目绩效管理中标单位的可视化分析可以看到，建筑工程咨询单位在 PPP 项目执行阶段（建设期、运营期）占有较大专业优势，约占比为 45%，占领 PPP 项目绩效管理市场半壁江山；传统 PPP（投资）咨询单位延续 PPP 项目前端优势，约占比为 29%；因 PPP 项目建设期、运营期面临履约管理、造价审计、资产评估等工作，会所、律所、资产评估机构在绩效管理咨询服务过程中起着重要作用。

（二）PPP 项目绩效管理发展新趋势

1、存量 PPP 项目绩效管理将集中爆发再谈判

目前管理库中**存量 PPP 项目**合同中关于绩效管理部分，不符合 13 号文规范要求的情况比较普遍。常见的问题有：缺失绩效年度目标，缺失绩效监控；绩效评价指标宽泛笼统、繁杂而不适用，绩效指标体系缺失，无细化的三级指标；建设期绩效评价指标设置过于工程化、未体现 PPP 项目特性；各方绩效管理的工作流程模糊不清，且合同中对评价主体、评价方式、评价周期等未做约定，评价结果应用不完善等。

根据 13 号文第 27 条要求，PPP 项目合同中关于绩效目标与绩效指标体系不完善的，需要参照本指引进行补充完善，然后再开展绩效监控、绩效评价相关工作；同时，地方 PPP 项目绩效管理相关政策明确要求（如四川、山东、江苏、青海、湖北、福建、安徽等省）本省入管理库 PPP 项目绩效目标与绩效指标体系不完善的，需要参照 13 号文并结合本省操作指引或实施细则或管理办法要求进行补充完善，然后再开展绩效监控、绩效评价相关工作。根据明树数据库统计显示，明年将有投资额数万亿级的存量项目将进入绩效管理实施阶段，绩效管理将集中爆发再谈判。再谈判涉及到 PPP 模式在不同阶段的政策衔接、合同变更与风险分配、早期实施方案的投资边界条件、行业技术规范的更新、高质量发展下政府的行业监管，以及财政付费的稳定性与规范性、金融机构贷款合同衔接等一系列问题。

2、逐步完善 PPP 项目分行业绩效指标体系框架

今年以来，在各地的 PPP 管理实践中，“绩效”成为一个关键词。13 号文以及地方绩效管理政策的出台，

进一步推动了 PPP 项目绩效从模糊考核评价走向制度化管理，但是对于存量 PPP 项目绩效管理如何修正，13 号文还存在欠缺，且绩效评价指标体系仅有一级、二级共性指标，实操层面上无法直接指引实操项目，截止 2021 年底，已有 12 个省份出台具有行业特色又符合本地实际情况的 PPP 项目绩效管理办法或实施细则，构建分行业、分领域、分层次的绩效指标体系。可以预测，2022 年，其他 20 余个省份新一轮 PPP 项目绩效管理政策将集中发布，逐步完善 PPP 项目分行业绩效指标体系框架，从整体上规范 PPP 发展，促使其迈入高质量推进阶段。

3、探索构建 PPP 项目绩效管理全流程管理模式

财政预算绩效管理与 PPP 项目预算绩效管理，不论从理论基础、制度设计、操作实践来看，都高度重合，两者存在合并实施的基础，从顶层制度设计角度考虑将 PPP 项目绩效管理纳入财政支出项目绩效管理一般框架中，不仅给 PPP 项目绩效管理制度建设提供理论参考，也解决了 PPP 项目绩效管理碎片化问题。

可考虑合并“两类”绩效管理，借鉴、使用财政预算绩效管理理论、制度，探索将财政预算绩效管理的绩效前评估机制引入 PPP 项目，同时，结合中发〔2018〕34 号文要求，对 PPP 项目开展事前绩效评估，重点论证投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性（PPP 项目是否涉及隐性债务）等，通过评估后的项目并经严格审核，方可纳入 PPP 综合信息平台，并进一步落实绩效监控工作。通过引入绩效前评估机制，结合 13 号文绩效目标和绩效指标管理、绩效监控、绩效评价及结果应用等形成完整闭环系统。从政策及实践层面来看，福建省财政厅出台政策要求全面落实绩效监控，从绩效指标中选取以项目公司开展日常工作情况为评价标准的指标，纳入监控。实施机构对当年度的监控计划应纳入本年度绩效评价工作方案，明确纳入监控的重点指标及绩效监控思路，原则上每年至少开展一次绩效监控。浙江省湖州市财政局已引入绩效前评估机制，通过示范项目在逐步探索构建 PPP 项目绩效管理全流程管理模式，相信未来会逐步推广。

4、进一步加大业务培训和调研指导力度

着眼新形势下 PPP 规范发展的客观需要，以及机构改革带来的人员变动等情况，财政部及各省级财政部门会继续加大 PPP 绩效管理业务培训力度，培养一批高素质专门人才，同时，加大对各地的调研指导，借此引起各方重视和支持，营造良好氛围，提振 PPP 高质量发展信心。

5、进一步加大对第三方机构绩效评价业务监督管理

为贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34 号）精神，严格第三方机构绩效评价执业质量监督管理，财政部后期将出台《第三方机构绩效评价业务监督管理办法（试行）》对绩效评价第三方机构进行专门规范，对监管第三方机构执业质量提出明确要求，并结合绩效评价结果的抽查复核和再评价工作，对相关第三方机构工作质量进行了延伸监督，对存在问题的第三方评价机构，通过约谈批评、问题警示等方式，督促其认真整改，有利于贯彻落实加强财会监督和全面实施绩效管理的要求。

6、探索数字化转型，明树数据大力推进 PPP 绩效管理服务现代化

由于 2020 年 2 月 17 日全国 PPP 综合信息平台全新升级上线以及 13 号文出台，项目实施机构、行业主管部门、项目公司、财政部门等主体面临巨量的工作内容，需要借助大数据数推进 PPP 绩效管理服务现代化。

明树数据先后承接四川、甘肃等省级绩效管理研究课题并深入各地积极参与地方绩效管理工作实践，根据现行 PPP 绩效管理相关政策及项目特点，并结合项目实施机构、行业主管部门、财政部门、项目公司的要求，从全面进入设施阶段的 PPP 项目的顶层管理、行业监管和财政付费、风险监控与高质量发展角度，**为 PPP 项目绩效管理定制开发一套绩效管理系统，用于 PPP 项目全生命周期绩效管理**，包括协助实现项目实施机构、财政部门及其他相关部门的监管职能，项目实施机构、项目公司及其他关联方的工作协同、信息共享功能，一站式解决项目进度监督、信息云端存档、常规报告生成、绩效评价结果应用等一系列 PPP 项目绩效管理功能，并负责根据政策变化、项目变更同步维护和升级 PPP 项目绩效管理系统。具体功能包括：

规范 PPP 项目绩效管理流程：对 PPP 项目绩效管理过程及各流程涉及的参与主体实现线上设置并推动实施，提高管理流程规范化、统一化，减少人为性的变化造成的 PPP 绩效管理过程中不一致、不连贯的情况。

搭建多方沟通平台，信息交流同步对称：各相关方主体依据绩效管理流程，在系统中进行审批、整改、申报等操作行为；通过信息系统进行信息交流和数据交换，实现 PPP 项目绩效管理全生命周期数据的一致性、信息内部公开共享性，大大降低各方沟通成本，避免信息交流补偿或重复沟通、多线交流情形。

资料云端留档可追溯：系统自动存储项目绩效管理过程中的全部数据及文档资料，通过检索查找功能等可快速定位目标资料，并追溯该文件的历史记录信息，最大程度降低资料丢失、繁复不易整理的风险，也解决了由于各方人员更迭带来的信息遗失风险。

数据沉淀，可视化统计分析辅助项目优化：对单体项目全过程数据及多项目间数据进行统计，通过多种统计图表样式进行数据可视化展示，直观反映数据趋势并及时发现潜在问题，积极采取相应应对或优化措施，辅助并优化项目决策。

监控财政支付风险：线上记录绩效评价过程保障评价的公正公开性，基于绩效评价结果和合同约定的支付方式计算绩效支付值，并与绩效支付计划值、财政支付实际值形成对比，及时监控财政支付进度。

常规报告自动生成：PPP 项目绩效管理过程，自绩效评价工作方案制定起至绩效评价结果确认的过程中需形成多个通知报告、监控报告、评价报告等，系统将根据 13 号文管理要求及绩效评价过程数据自动形成相关常规报告，简化工作内容，提高工作效率。

IV. 特别专题：全国 PPP 项目涉诉案件大数据报告

PPP 模式（Public—Private Partnership）是政府和社会资本合作模式，政府和社会资本在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。2014 年以来，财政部和国家发改委相继颁布 PPP 的操作指南和指导意见，提供政策支持和制度保障。在经济新常态和发展不断提质增效的背景下，政府回应人民不断增长的基础设施与公共服务需求的压力，在地方政府面临财政收入增长放缓、发债约束严格、存量债务负担重的困境下，由社会资本参与基础设施的修建、运营、维护以及公共服务提供的 PPP 模式变得越来越重要。

为及时了解全国 PPP 项目纠纷涉诉情况，掌握最新司法裁判动态，本章通过检索梳理历年 PPP 项目有关涉诉案件，从案件类型、裁判结果等方面的基本特征和主要裁判观点，剖析不同主体诉求，把握争议类型和特点，以期能够有效地控制项目风险，更好地解决 PPP 项目在各阶段所产生的争议及法律风险。

检索条件及结果

1. **案例时间**：未区分年份

2. **案例来源**：Alpha 案例库

3. **检索范围**：全国

4. **关键词**：全文“PPP”或“政府和社会资本”，结果检索“项目”

5. **文书类型**：判决/裁定/调解书

6. **文书数量**：3633 件（该文书数量是上述检索条件对应的检索结果，经人工筛选合同纠纷等常见案由后形成的案件数量，包括与 PPP 项目有关的民事、行政案件，且涉及政府、政府部门、政府投资平台和社会资本、项目公司以及其他因 PPP 项目所引起的关联案件）

7. **检索时间**：2021 年 12 月 31 日

一、PPP 项目有关涉诉案件整体分析

（一）PPP 项目有关涉诉案件的整体情况

随着我国 PPP 项目的不断发展和推广运用，我国目前仅就规模而言已经是全球最大的 PPP 项目市场。随着 PPP 项目有关经济活动的增加，实践中也产生了大量与 PPP 项目有关的涉诉案件。整体而言，通过案例数据库检索到与 PPP 项目有关的涉诉案件已达 6023 个，其中民事案件 4843 个，行政案件 607 个，刑事案件 470 个，其他案件 103 个（具体案件类型将在本文第二章节展开分析）。基于精细化分析和样本数据分析可行性的考虑，我们从前述案件中的常见案由下筛选出 3633 个民事和行政案件（简称“PPP 项目关联案件”），并在此基础上通过阅览和筛选前述案件的裁判文书内容，进一步精细化整理出 136 个与 PPP 项目直接相关的民事和行政案例（简称“PPP 项目直接相关案件”）。

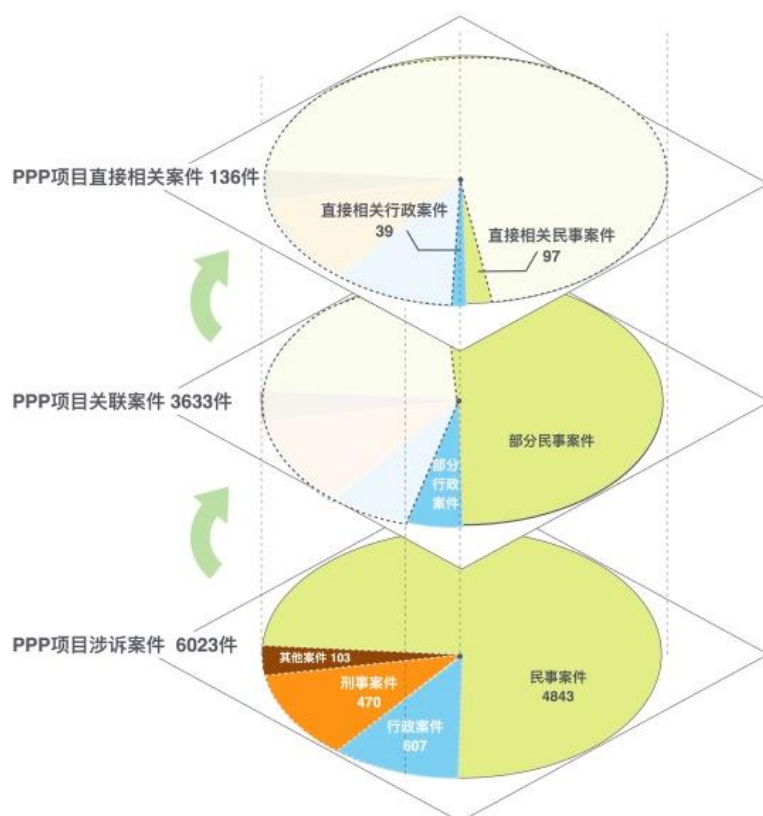


图 IV-1 PPP 项目有关涉诉案件分类筛选经过

（二）PPP 项目有关涉诉案件与 PPP 项目整体情况对比

为了能够从整体上对 PPP 项目的实施效果及 PPP 项目关联案件所反映的法律问题和趋势有一个全局性的了解，也为了帮助 PPP 项目各参与方准确理解“提质增效”的 PPP 项目理念，对 PPP 项目实践中的各方权益及法律责任划分提供参考和借鉴。我们首先整体上从地域、项目阶段、所处行业及案件标的额四个方面对 PPP 项目和 PPP 项目关联案件的数据样本结合后进行了整理和总结。

1、地域分布

截至 2021 年 12 月 31 日，各地已录入全国 PPP 项目信息监测服务平台（国家发展改革委建立的全国 PPP 项目信息监测服务平台）的 PPP 项目就已达 7810 个，其中项目数量排名前五位分别是贵州 606 个、总投资 9429 亿元，江西 550 个、总投资 5246 亿元，广东 530 个、总投资 4995 亿元，安徽 497 个、总投资 4726 亿元，山东 468 个、总投资 3714 亿元。上述五个省项目数量占项目总数的 34%、占总投资的 26%。具体地域分布情况如下图所示：

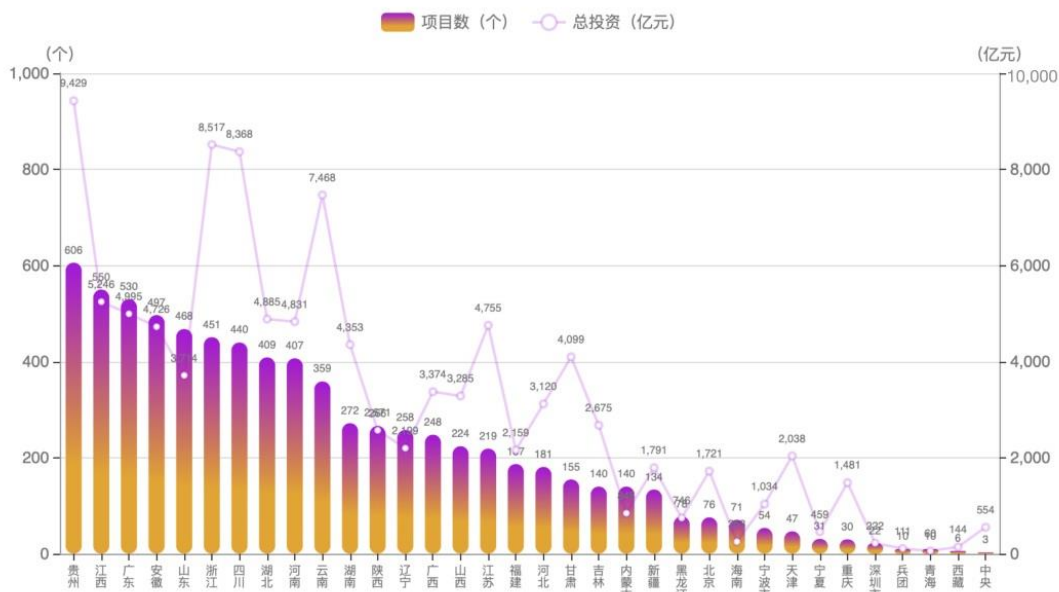


图 IV-2 PPP 项目地域分布图

随着 PPP 项目有关经济活动的增加，各地 PPP 项目关联案件目前已已达 3633 个（仅指常见案由下的已公开民事、行政案件数量）。其中案件数量排名前五位分别是河南省 327 个；四川省 300 个；安徽省 273 个；贵州省 252 个；山东省 241 个。具体的地域分布情况如下图所示：

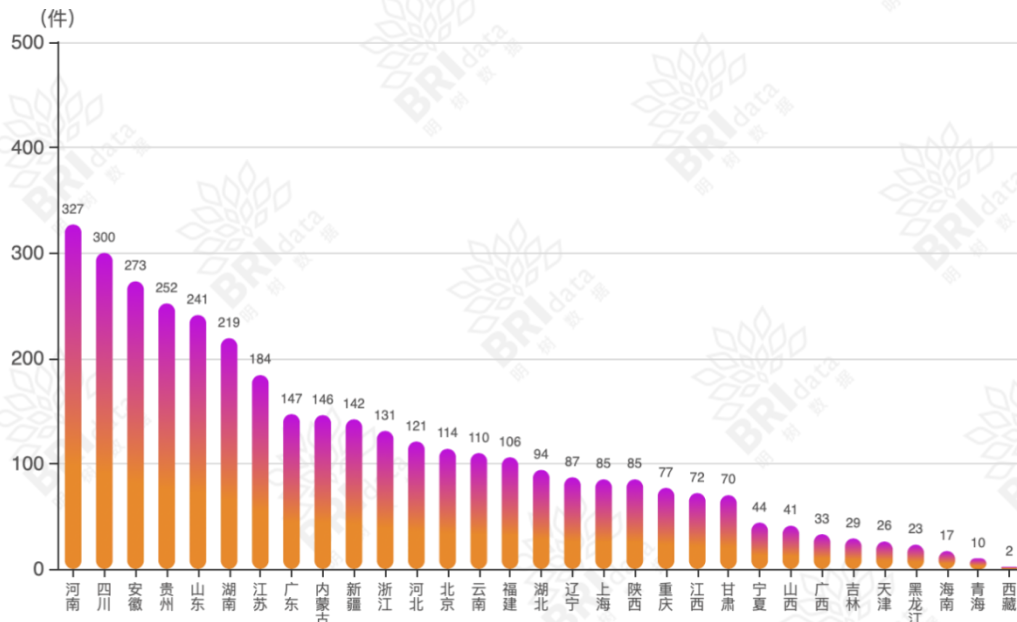


图 IV-3 PPP 项目关联案件地域分布图

通过上述项目、案件地域分布的排名情况可以对比看出，PPP 项目及 PPP 项目关联案件在各地的分布数量情况基本属于正相关的关系，这也与 PPP 项目有关经济活动增加必然导致相关涉诉纠纷增加的通常情形相符。

2、项目阶段

在录入全国 PPP 项目信息监测服务平台的 PPP 项目（实践中仍有大量类似 PPP 模式的项目没有录入）中，目前处于必要性和可行性论证阶段的 1648 个、总投资 26007 亿元；处于实施方案审查阶段的 1147 个、总投资 11695 亿元；处于社会资本方遴选阶段的 3188 个、总投资 44577 亿元；处于项目建设与运营阶段的 1826 个、总投资 27537 亿元。具体的占比情况如下图所示：

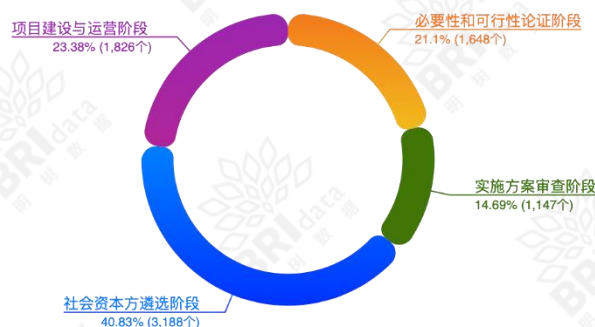


图 IV-4 PPP 项目阶段分布图

如上图所示，可见目前 PPP 项目处于社会资本方遴选阶段的项目明显最多，这也体现了随着我国 PPP 项目的不断发展和经验累积，PPP 政策持续推进，严格约束政府行为，在公平对待、换届影响、争议解决渠道等问题保障了社会资本方的相应权益，进一步激发了民间有效投资活力。

为了进一步对比分析 PPP 项目与 PPP 项目直接相关案件分别所处的项目阶段之间的关联关系，我们进行统计后继续对 PPP 项目直接相关案件的所处项目阶段进行可视化展示：

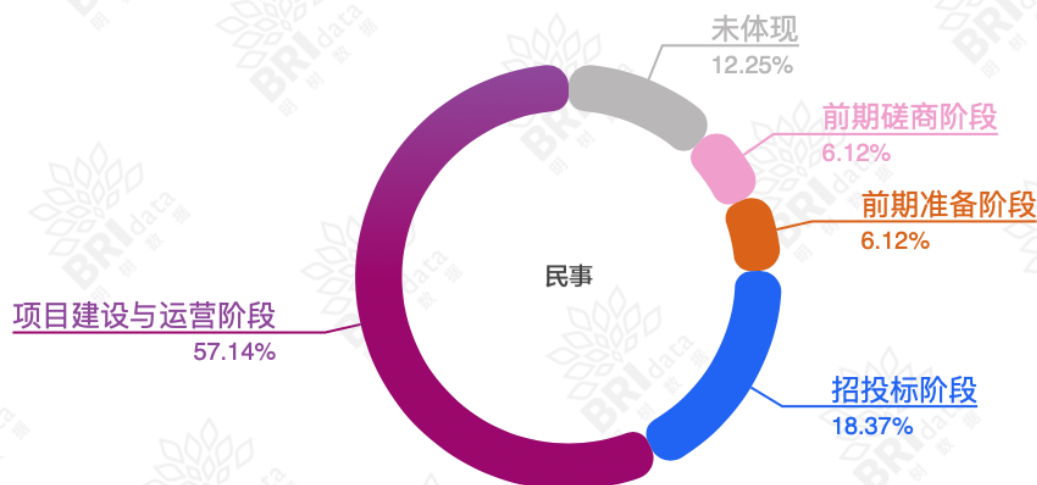


图 1.2.2-2：PPP 项目直接相关民事案件所处项目阶段图

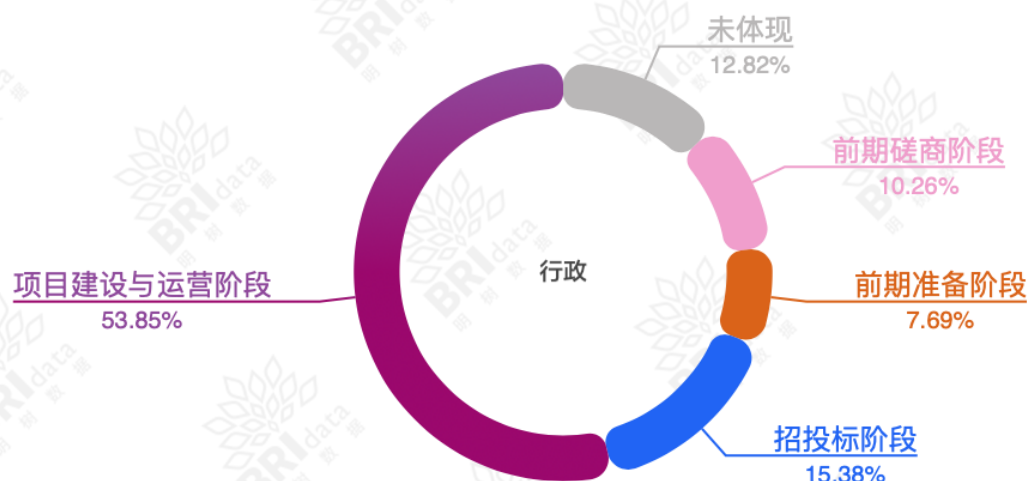


图 IV-5 PPP 项目直接相关行政案件所处项目阶段图

如以上两张图所示，与 PPP 项目所处阶段相比，136 个 PPP 项目直接相关案件中，涉诉纠纷产生于 PPP 项目建设与运营阶段的 77 个（其中行政案件 21 个），占案件数的 57%；处于招投标阶段 24 个（其中行政案件 6 个），占案件数的 18%；处于前期磋商阶段的 10 个（其中行政案件 4 个），占案件数的 7%；处于前期准备阶段 9 个（其中行政案件 3 个），占案件数的 6%；另外 16 个案件在裁判文书中未体现涉诉纠纷所处的项目阶段（上文系将民事、行政案件合并表述，故与上两图中分别展示的占案件数的百分比不符）。

通过分析，我们认为 PPP 项目进入建设与运营阶段后，PPP 项目各参与方的权利义务进入实质性履行阶段，此阶段产生纠纷并涉诉的可能性明显高于其他项目阶段。

3、行业类别

根据全国 PPP 项目信息监测服务平台的统计信息，PPP 项目涵盖了经济建设和社会活动的各个行业，但仍以涉及社会公益、投资大、周期长等特点的行业为主。其中项目数量排名前五位的行业分别是城市基础设施 3039 个，总投资 45564 亿元；农林水利 1058 个，总投资 9685 亿元；社会事业 899 个，总投资 6671 亿元；交通运输 875 个，总投资 29329 亿元；环保 808 个，总投资 4348 亿元。上述五个行业项目个数占项目总数的 86%、占总投资的 87%，排名前五行业的占比情况如下图所示：

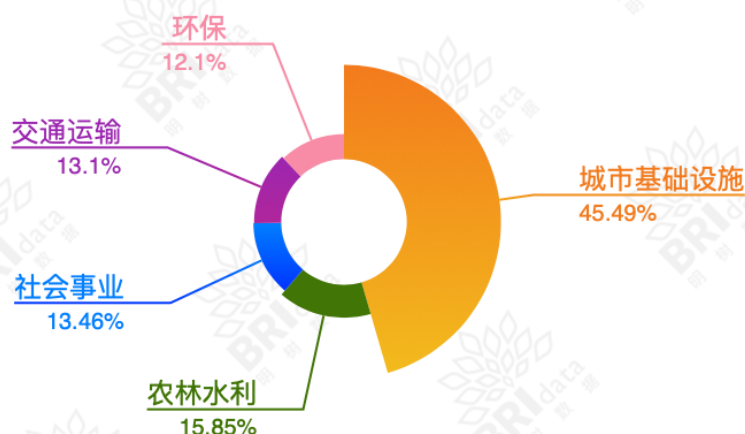


图 IV-6 PPP 项目行业分布图

如上图所示，2020 年两会期间李克强总理在《政府工作报告》提出了支持“两新一重”项目（即新型基础设施建设，新型城镇化建设，交通、水利等重大工程建设）后，城市基础设施、农业水利、交通运输等项目更是成为社会热点，入库数量占比保持前列。

为了进一步对比分析 PPP 项目与 PPP 项目直接相关案件分别所处的行业（以全国 PPP 综合信息平台项目管理库的行业划分为准）之间的关联关系，我们进行统计后对 PPP 项目直接相关案件的涉诉行业进行以下可视化展示：

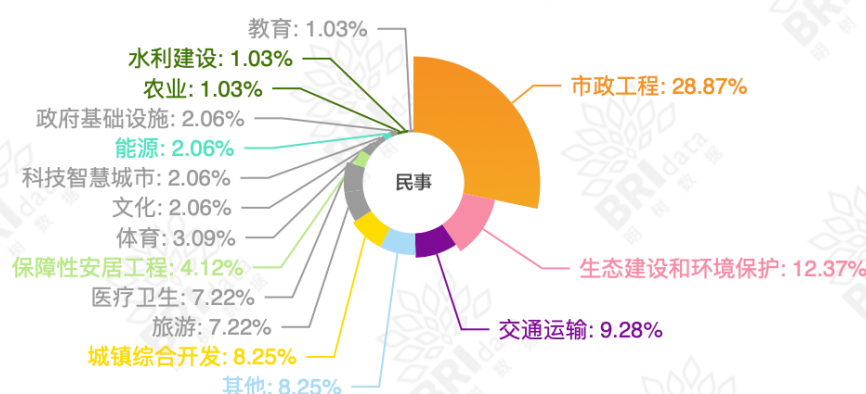


图 IV-7 PPP 项目直接相关民事案件涉诉行业分布图

PPP 项目直接相关的 136 个案件中，有 97 个案件属于民事案件，按行业划分属于市政工程建设 28 个，占案例数的 28.87%；生态建设和环境保护 12 个，占案例数的 12.37%；交通运输 9 个，占案例数的 9.28%；城镇综合开发 8 个；医疗卫生、旅游均为 7 个；保障性安居工程 4 个；体育 3 个；科技智慧城市、能源、文化、政府基础设施各 2 个；教育、农业、水利建设各 1 个；剩余其他行业 8 个。

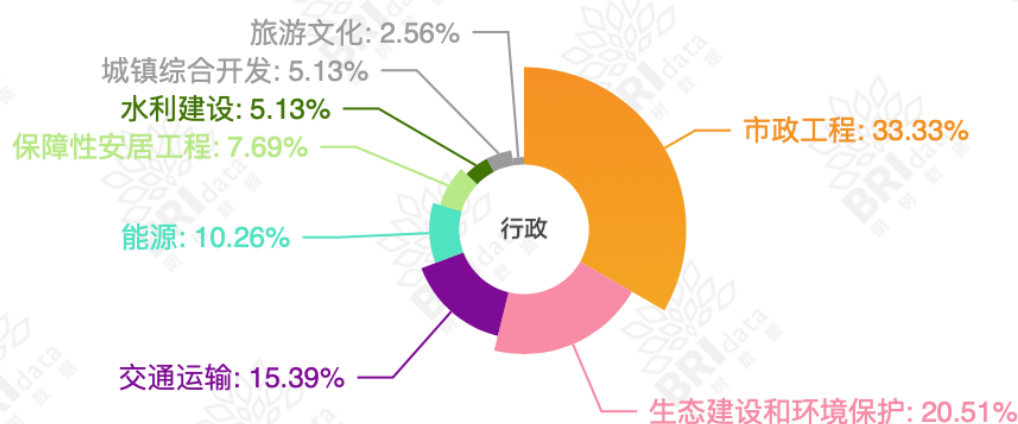


图 IV-8 PPP 项目直接相关行政案件涉诉行业分布图

如上图所示，136 个 PPP 项目直接相关案件中有 39 个案件属于行政案件，按行业划分属于市政工程的 13 个，占比 33.33%；生态建设和环境保护 8 个，占比 20.51%；交通运输 6 个，占比 15.39%；能源 4 个；保障性安居工程 3 个；城镇综合开发 2 个；水利建设 2 个；旅游 1 个。

通过对比图 1.2.3-1、1.2.3-2、1.2.3-3 三张图中 PPP 项目与 PPP 项目直接相关案件分别的行业分布情况，可以看出无论是民事还是行政案件，不同行业中的涉诉纠纷数量与 PPP 项目数量基本是正相关的关系，唯独环保(生态建设和环境保护)行业 PPP 项目数量低于交通运输行业，更是只有城市基础设施(市政工程)行业的 26%左右，但是环保(生态建设和环境保护)行业 PPP 项目引发的纠纷比例却显著高于交通运输行业，几乎达到了城市基础设施(市政工程)行业的 50%。

而环保(生态建设和环境保护)行业之所以更容易引发纠纷，我们分析认为可能是因为该行业的以下特性：

①环保(生态建设和环境保护)行业 PPP 项目和城市基础设施(市政工程)行业、交通运输类 PPP 项目相比，盈利能力差，多是政府按项目运行服务的提供量进行付费，例如现在较为成熟的污水处理、垃圾处理等污染治理类项目，均采用政府按照污染物处理量向项目资本方支付费用的模式。此种模式下，若政府因各种原因未履行付款义务会显著影响项目进展，进而引发纠纷；

②部分社会资本盲目扩张，资金链断裂，导致相关 PPP 项目无法继续履行，进而引发纠纷。

4、标的额情况

通过我们对 PPP 项目关联案件中的标的额分布情况以及 PPP 项目直接相关案件的标的额分布情况进行统计，以可视化方式展示对比：

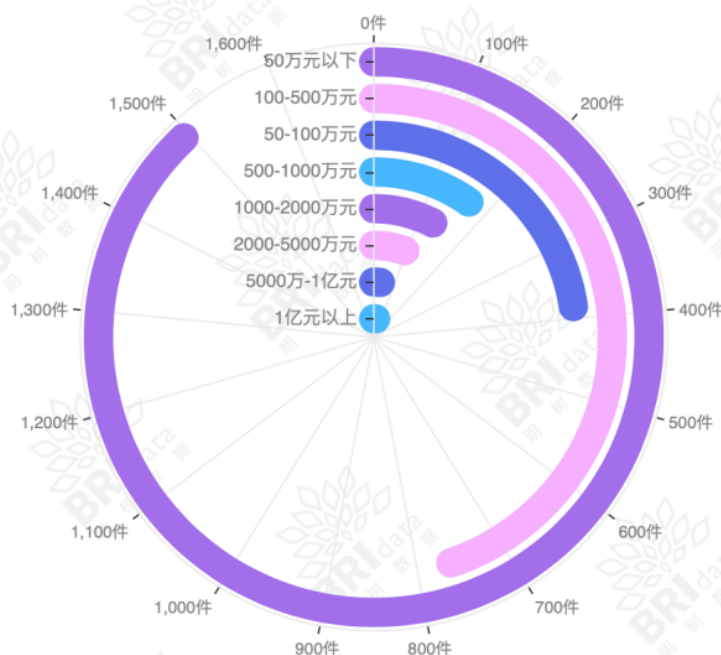


图 IV-9 PPP 项目关联案件标的额分布图

从上图中的 PPP 项目关联案件的标的额分布情况能够看出，标的额主要集中在 50 万元以下，占比达到 48.4%。此类案件一般指向案件当事人中仅有一方是 PPP 项目的参与方(政府方/社会资本方)，但纠纷的内容并不是政府方与社会资本方之间直接产生，而是 PPP 项目参与方和非参与方基于其他法律关系产生的纠纷，具有案量大，标的额小的特点。例如建设工程施工合同纠纷，中标 PPP 项目的社会资本或联合体，其中负责施工的成员单位往往会将项目工程层层转包、分包给其他非参与方，甚至其他非参与方又转包给实际施工人，从而引发纠纷；再如借款合同纠纷，中标 PPP 项目的社会资本或联合体，其中负责投资或出资的成员单位往往会与其他非参与方形成借款合同关系，从而引发纠纷。

继续对上图 PPP 项目关联案件中的直接相关案件的标的额情况进行可视化分析：

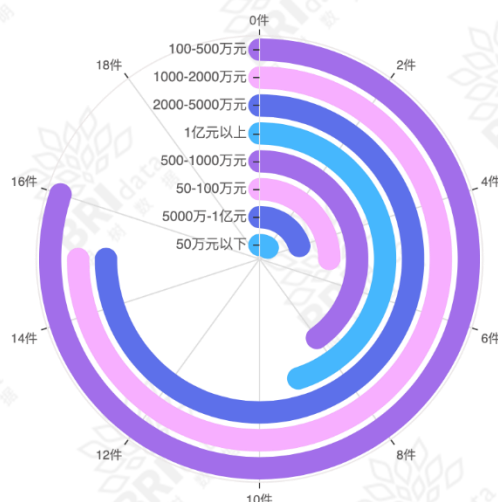


图 IV-10 PPP 项目直接相关案件标的额分布图

对比图 1.2.4-1 和图 1.2.4-2 后明显发现, PPP 项目关联案件的标的额分布情况与 PPP 项目直接相关案件的标的额分布情况完全不同(尽管前者包含后者)。相比 PPP 项目关联案件, PPP 项目直接相关案件的标的额很少有低于 100 万元的情况,而主要集中在 100-500 万元、1000-2000 万元、2000-5000 万元甚至 1 亿元以上等大标的额区间。究其原因, PPP 项目直接相关案件系社会资本方与政府方直接矛盾的体现,涉诉标的额与 PPP 项目自身的投资额息息相关,故与 PPP 项目自身资金规模较大的特点相符。

二、PPP 项目有关涉诉案件的类型和案由分析

(一) PPP 项目有关涉诉案件的类型

整体而言,通过案例数据库检索到的 PPP 项目有关涉诉案件 6023 个,其中民事案件 4843 个,行政案件 607 个,刑事案件 470 个,国家赔偿等其他案件 103 个。各类型案件占比情况如下图所示:

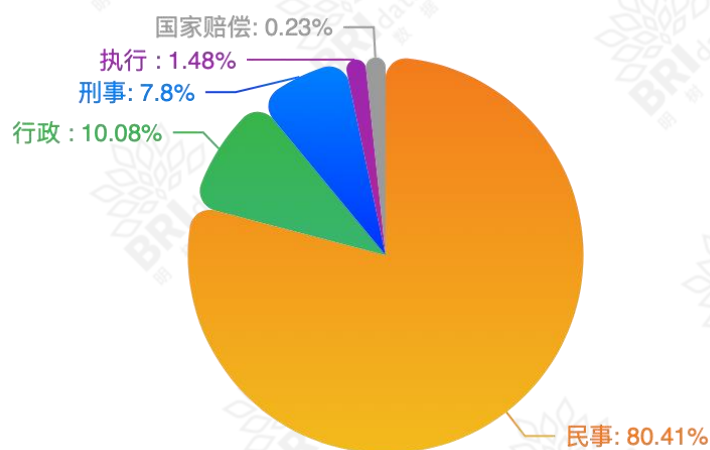


图 IV-11 PPP 有关涉诉案件类型分布图

(二) PPP 项目有关刑事案件的简要分析

我们在案例数据库中检索 PPP 项目有关涉诉案件时,同时检索到 470 个刑事案件,涉及的罪名主要包括破坏社会主义市场经济罪(36.25%)、侵犯财产罪(24.95%)、贪污贿赂罪(15.56%)、妨碍社会管理秩序罪(14.71%)等经济类犯罪。

因本文主要拟从民事、行政案件角度对 PPP 项目的涉诉情况展开分析,故对于此部分刑事案件,仅对涉嫌罪名情况进行简要可视化展示:

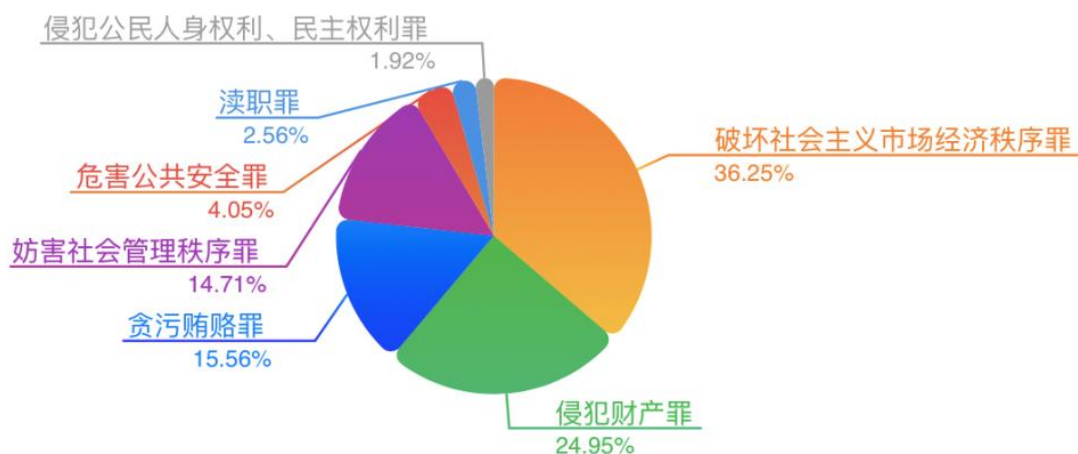


图 IV-12 PPP 项目有关刑事案件涉嫌罪名分布图

（三）PPP 项目直接相关案件的案由

1、民事案件案由

在对 PPP 项目直接相关 97 个民事案件的案由进行分析梳理的过程中发现，虽然 PPP 项目直接相关民事案件数量较少，但因 PPP 项目涉及阶段多、主体间关系复杂、涉及多重法律关系等特点，导致 PPP 项目案件的案由呈现多样化。

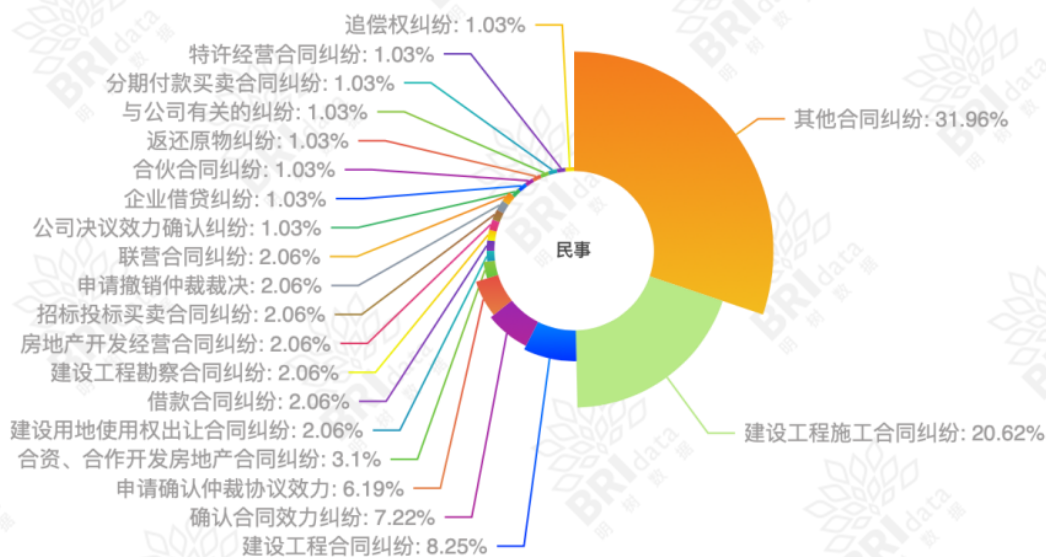


图 IV-13 PPP 项目直接相关民事案件案由分布图

正如下图所示，民事案由中排名第一的是其他合同纠纷，占 31.96%；排名第二的是建设工程施工合同

纠纷，占 20.62%，其余的案由极为繁多和分散。究其原因，因没有专属于 PPP 合同纠纷的第四级案由，故司法实践中，法院在案由横向体系上按照由低到高的顺序选择适用第二级的合同纠纷案由，而在 Alpha 案例库中将此类“合同纠纷”均直接归类为“其他合同纠纷”，故统计数据中“其他合同纠纷”案由的案件数量最多。例如某裁判文书载明，“本案在立案时确定案由为建设工程施工合同纠纷，本案诉争的 PPP 协议不符合建设工程施工合同构成要件，故变更案由为合同纠纷”。

2、行政案件案由

PPP 项目直接相关案件所涉及到的行政案由如下图所示：

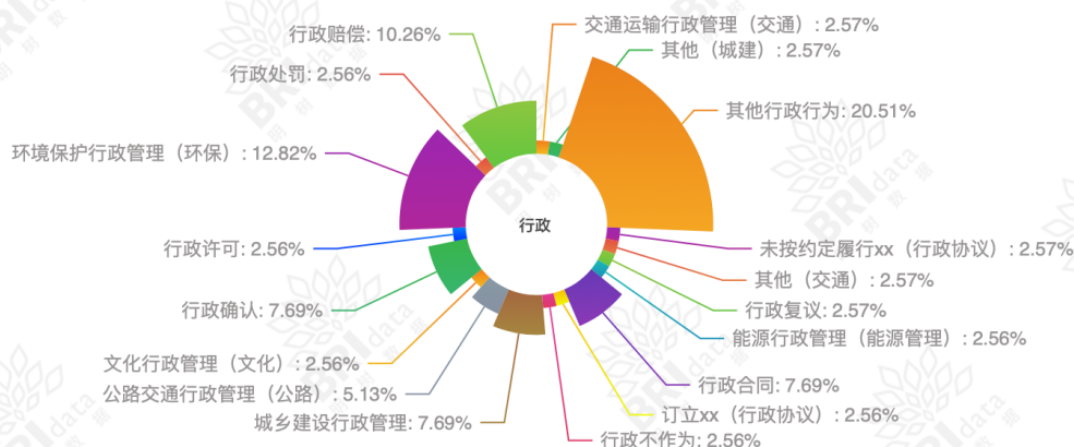


图 IV-14 PPP 项目直接相关行政案件案由分布图

与民事案件相比，因行政案件案由“遵循简洁、明确、规范、开放的原则，行政案件案由按照被诉行政行为确定，表述为 XX（行政行为）”，因此行政案由的分布更为繁多和分散。

3、项目各阶段涉及案由情况

为了说明 PPP 项目直接相关案件所处的项目阶段与对应纠纷案由之间的情况，通过可视化方式展示如下：

前期磋商阶段：

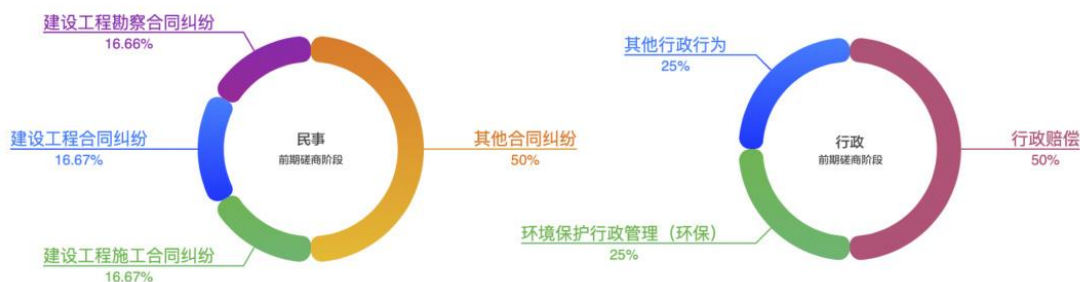


图 IV-15 前期磋商阶段 PPP 项目直接相关案件的案由情况

前期准备阶段：

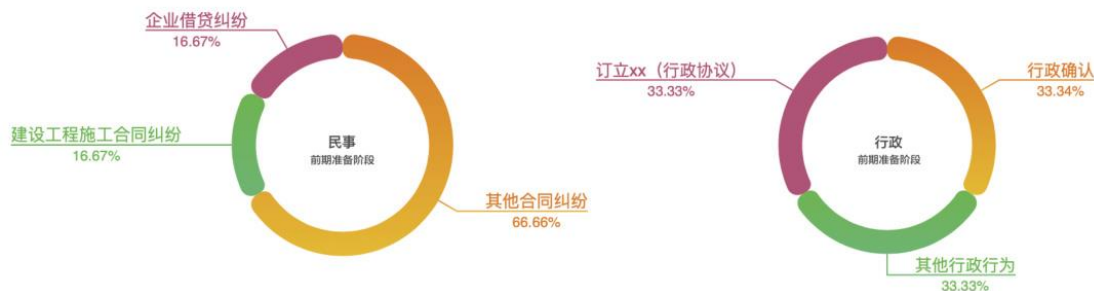


图 IV-16 前期准备阶段 PPP 项目直接相关案件的案由情况

招投标阶段：



图 IV-17 招投标阶段 PPP 项目直接相关案件的案由情况

项目建设与运营阶段：



图 IV-18 项目建设与运营阶段 PPP 项目直接相关案件的案由情况

未显示项目阶段：

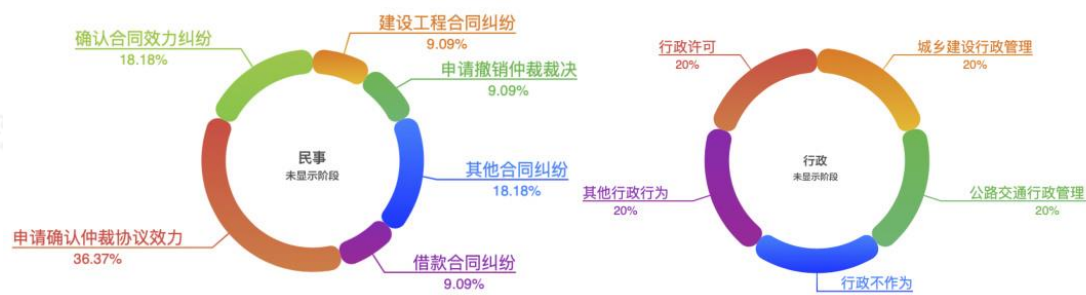


图 IV-19 裁判文书中未体现 PPP 项目阶段的案由情况

三、PPP 项目直接相关案件主体分析

虽然 PPP 项目存在多重参与主体，但 PPP 项目中的核心主体仍是政府方（包括政府、政府部门、政府投资平台、医院等）和社会资本方（包括社会资本、联合体牵头人、成员单位，社会资本子公司、项目公司等），为便于表述，本文分析说明时提及政府方和社会资本方均为统称。

（一）PPP 项目直接相关案件涉诉主体关系

在我们筛选出的 136 个 PPP 项目直接相关案件中，民事案件中属于政府方与社会资本方之间纠纷的 87 个，其中 PPP 项目合同纠纷的 67 个，PPP 项目合作模式纠纷的 20 个；属于社会资本与社会资本之间内部纠纷的 10 个。

行政案件中均属于政府方与社会资本方之间的纠纷，其中 PPP 项目合同纠纷的 25 个，PPP 项目合作模式纠纷的 14 个。

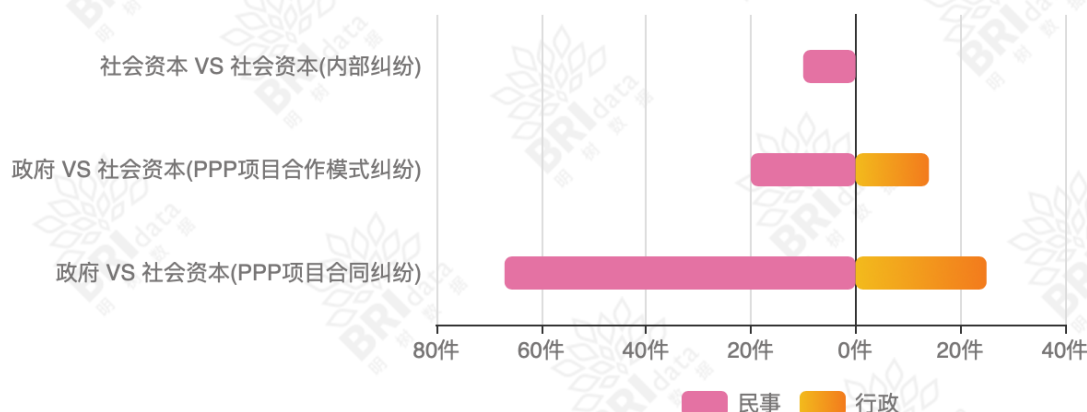


图 IV-20 PPP 项目直接相关案件涉诉主体关系图

（二）各审理阶段启动方的身份分析

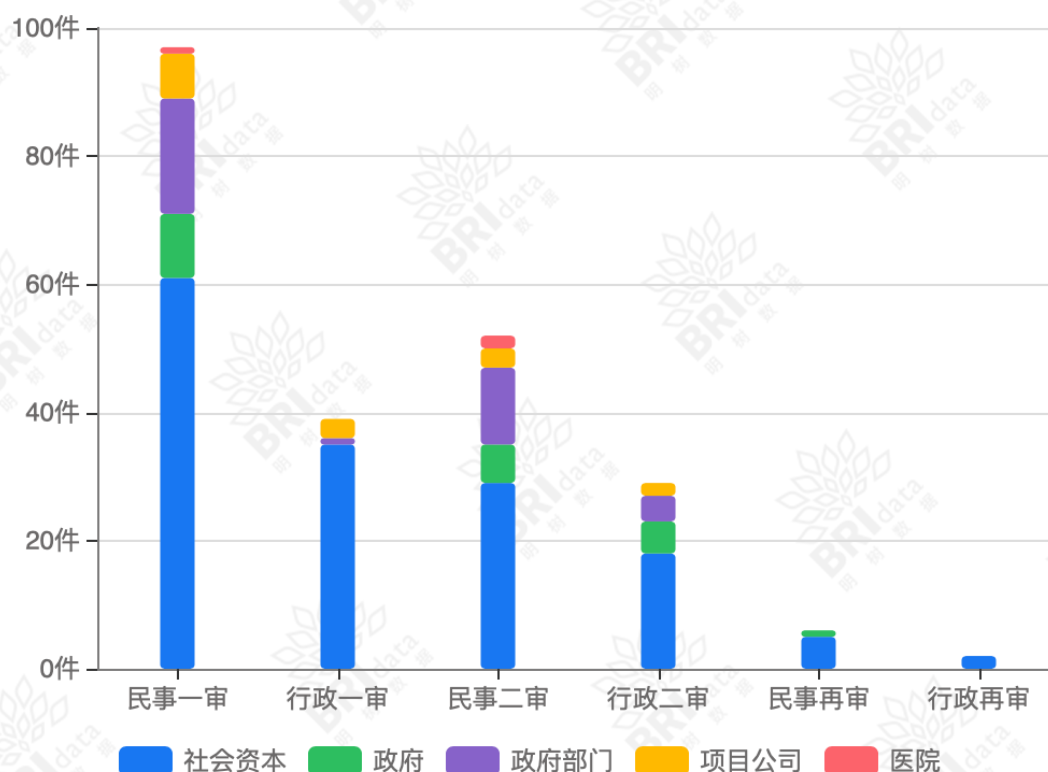


图 IV-21 PPP 项目直接相关案件各审理阶段启动方身份情况

1、一审阶段原告的身份分析

在 97 个民事一审案件中，社会资本作为原告的案件有 61 个，占比 62.9%；政府部门作为原告的案件有 18 个，占比 18.6%；政府作为原告的案件有 10 个，占比 10.3%；项目公司作为原告的案件有 7 个，占比 7.2%；医院作为原告的案件有 1 个，占比 1%。

在 39 个行政一审案件中，社会资本作为原告的案件有 35 个，占比 89.7%；项目公司作为原告的案件有 3 个，占比 7.7%；政府部门作为原告的案件仅有 1 个，占比 2.6%。

可以看出，PPP 项目产生纠纷时，司法实践中社会资本方在自身权益被侵害时，更愿意通过主动提起诉讼的方式来解决争议。

2、二审阶段上诉人的身份分析

在 46 个民事二审案件中，仅社会资本作为上诉人的案件有 24 个，占比 52.2%；仅政府部门作为上诉人的案件有 8 个，占比 17.4%；仅政府作为上诉人的案件有 5 个，占比 10.9%；仅项目公司作为上诉人的案件有 1 个，占比 2.1%；社会资本和政府/政府部门双方均上诉的案件有 8 个，占比 17.4%。

在 24 个行政二审案件中，仅社会资本作为上诉人的案件有 12 个，占比 50%；仅政府部门作为上诉人

的案件有 2 个，占比 8.3%；仅政府作为上诉人的案件有 1 个，占比 4.2%；仅项目公司作为上诉人的案件有 2 个，占比 8.3%；社会资本和政府/政府部门双方均上诉的案件有 7 个，占比 29.2%。

通过上述分析可以看出，二审案件中也多是由社会资本方提起上诉，但与一审相比，二审案件中政府方主动提起上诉的案件数量明显增多，这与实践中政府方穷尽司法程序，以达到尽职尽责的目的相符。

3、再审阶段再审申请人的身份分析

在 6 个民事再审案件中，社会资本作为再审申请人的案件有 5 个，占比 83.3%；政府作为再审申请人的案件仅有 1 个，占比 16.7%。

在 2 个行政再审案件中，全部是由社会资本提起。可以看出，启动再审程序的主动方仍是以社会资本方为主。

（三）PPP 项目的项目公司组成情况

根据裁判文书中涉及到有关项目公司的内容及全国 PPP 综合信息平台项目管理库的信息，我们对 PPP 项目直接相关案件中的项目公司的组成情况进行了核实和统计，分析项目公司组成情况如下图所示：

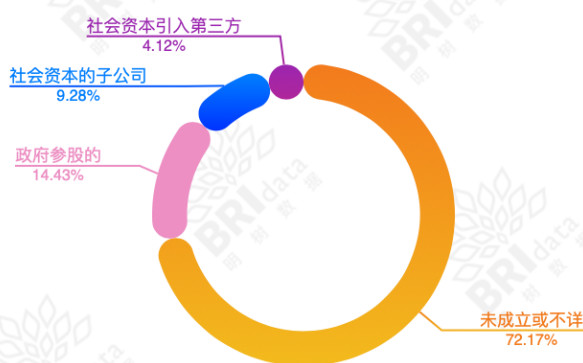


图 IV-22 PPP 项目直接相关案件中项目公司的组成情况

四、PPP 项目直接相关案件审理阶段分析

（一）案件经过的审理阶段

在 PPP 项目直接相关的 97 个民事案件中，经过一审的案件有 97 个，经过二审的案件有 46 个，上诉比例高达 47.4%；申请再审的案件有 6 个，再审比例为 6.2%（其中进入再审审理阶段的案件仅有 2 个）。

在 PPP 项目直接相关的 39 个行政案件中，经过一审的案件有 39 个，经过二审的案件有 24 个，上诉比例高达 61.5%；申请再审的案件有 2 个，再审比例为 5.1%。

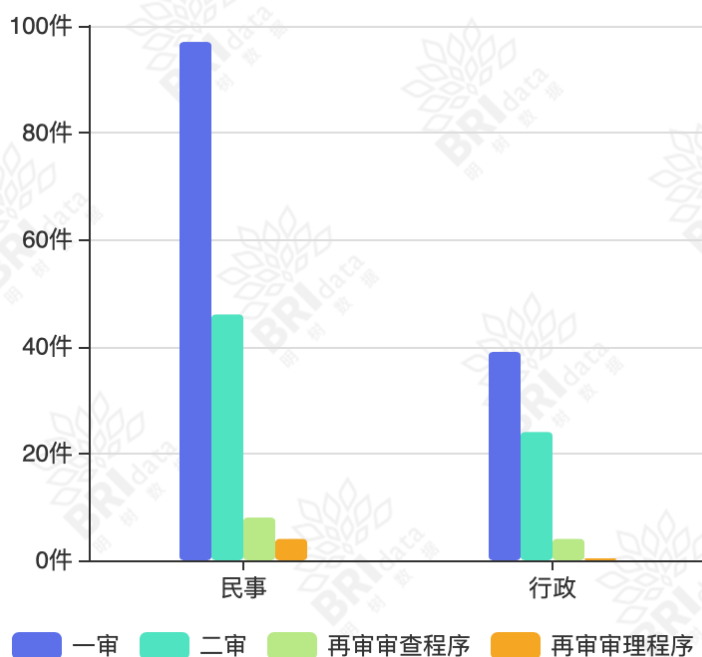


图 IV-23 PPP 项目直接相关案件经过的审理阶段情况

（二）案件终结的审理阶段

在 PPP 项目直接相关的 136 个案件中：

民事案件经过一审就结案并生效的案件有 51 个；经过二审结案并生效的案件有 44 个；经过再审审查的案件有 6 个，进入再审审理阶段才结案的案件有 2 个。

行政案件经过一审就结案并生效的案件有 15 个；经过二审结案并生效的案件有 24 个；经过再审审查阶段的案件有 2 个，均未进入再审审理阶段。

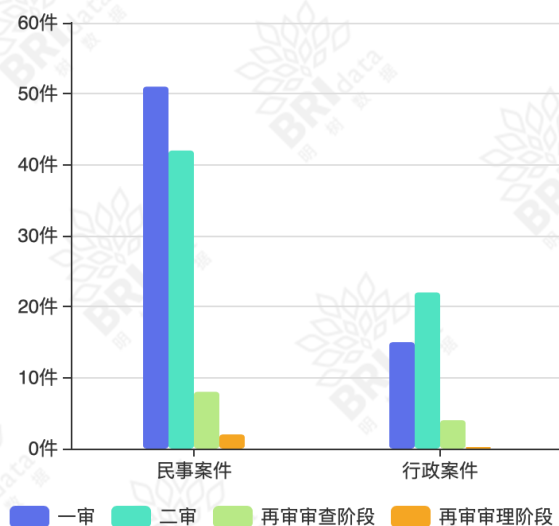


图 IV-24 PPP 项目直接相关案件终结的审理阶段情况

（三）各审理阶段不同主体的胜诉情况

1、民事案件各审理阶段不同主体的胜诉情况

如图 4.3.1 所示，在 97 个民事一审案件中，政府胜诉的案件有 21 个，占比 21.6%，其中有 5 个项目入库；政府部门胜诉的案件有 22 个，占比 22.7%，其中有 10 个项目入库；社会资本胜诉的案件有 51 个，占比 52.6%，其中有 16 个项目入库；其他案件（暂无审理结果）有 3 个，占比 3.1%，其中有 1 个项目入库。

在 46 个民事二审案件中，政府胜诉的案件有 7 个，占比 15.2%，没有项目入库；政府部门胜诉的案件有 12 个，占比 26.1%，其中有 4 个项目入库；社会资本胜诉的案件有 21 个，占比 45.7%，其中有 7 个项目入库；其他案件（暂无审理结果）有 6 个，占比 13%，其中有 1 个项目入库。

在 6 个民事再审案件中，政府胜诉的案件有 5 个，有 1 个案件在社会资本提出再审申请后，被再审法院提审，暂无审理结果。

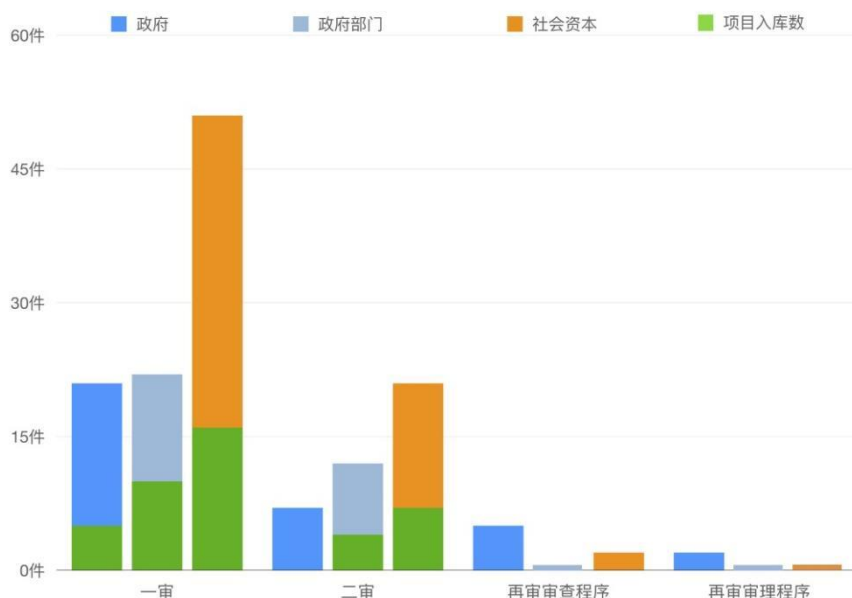


图 IV-25 民事案件各审理阶段不同主体胜诉情况及入库情况

2、行政案件各审理阶段不同主体的胜诉情况

如图 4.3.2 所示，在 39 个行政一审案件中，政府胜诉的案件有 24 个，占比 61.54%，其中有 6 个项目入库；政府部门胜诉的案件有 5 个，占比 12.82%，其中有 3 个项目入库；社会资本胜诉的案件有 10 个，占比 25.64%，其中有 2 个项目入库。

在 24 个行政二审案件中，政府胜诉的案件有 8 个，占比 33.33%，其中有 3 个项目入库；政府部门胜诉的案件有 4 个，占比 16.67%，其中有 2 个项目入库；社会资本胜诉的案件有 10 个，占比 41.67%，其中有 4 个项目入库。

2 个项目入库。

在 2 个行政再审案件中，政府全部胜诉，其中有 1 个项目入库。

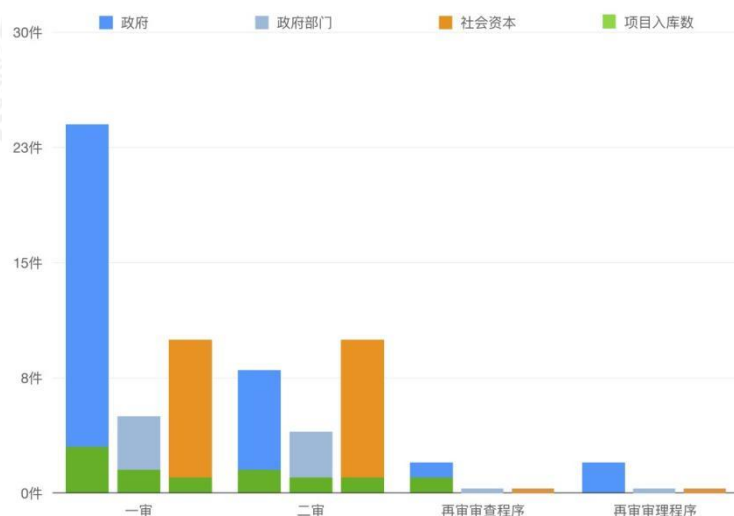


图 IV-26 行政案件各审理阶段不同主体胜诉情况及入库情况

3、不同主体各审理阶段胜诉率与入库与否的相关性分析

结合上述 4.3.1、4.3.2 中的数据分析可以看出：

在一审案件中，民事一审案件社会资本的胜诉率为 52.6%，政府和政府部门的胜诉率合计 44.3%。但是行政一审案件社会资本的胜诉率仅为 25.64%，政府和政府部门的胜诉率合计高达 74.36%，可见在行政一审案件中，政府方处于明显的优势地位。在民事一审案件中，政府方和社会资本方处于一个相对平等的地位。

在二审案件中，民事二审案件社会资本的胜诉率为 45.7%，政府和政府部门的胜诉率合计 41.3%。在行政二审案件社会资本的胜诉率相比一审从 25.64%增加至 45.45%，上升约 20%。可见在二审阶段，即使是行政案件，政府方也不再处于优势地位。

根据全国 PPP 综合信息平台项目信息管理库公布的数据，入库项目共 10205 个。由于仲裁案件的信息不对外公开，无法统计相关数据，我们仅对 Alpha 案例库中法院受理的 PPP 项目直接相关案件所涉项目的入库情况进行统计，在 136 个案涉项目中仅有 42 个入库。可见，项目入库对 PPP 项目的正常运营起到了有效的保障作用，能够避免大部分的纠纷产生。

针对 PPP 项目入库与否对不同主体在各审理阶段胜诉率的影响，仅从现有少量、不完整数据来看，项目的入库情况并没有影响不同主体在各审理阶段的胜诉率。

（四）裁定书内容分析

1、民事案件中的裁定书情况

在 PPP 项目直接相关的民事案件中有 31 个裁定书，其中与仲裁争议有关的 9 件、与民事/行政受案范围有关的 9 件、与地域管辖有关的 3 件、诉讼主体不适格有关的 3 件、与撤销仲裁裁决有关的 2 件、与级

别管辖有关的 2 件、驳回再审申请裁定 2 件，发回重审裁定的 1 件。具体情况如下图所示：

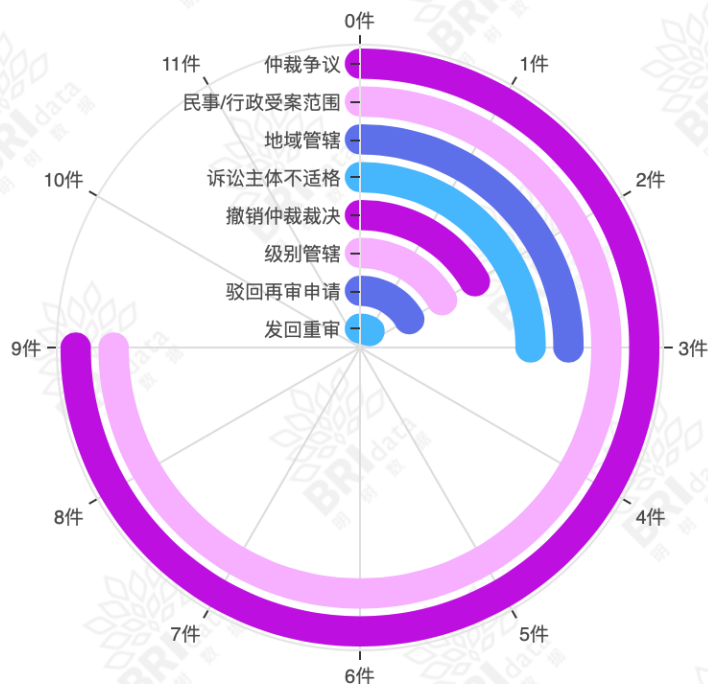


图 IV-27 行政案件各审理阶段不同主体胜诉情况及入库情况

可见，在 PPP 项目直接相关的民事案件裁定书中，与管辖（包括级别、地域、仲裁管辖）、受理范围有关的有 23 件，占比 74.2%，说明当事人在选择与 PPP 项目有关纠纷的司法救济途径时，仍缺乏明确的法规和裁判观点作为指引参考，需要进一步完善配套的法律法规和制度建设。

2、裁定书所体现的“民行之争”问题

结合上述 4.4.1 中的数据情况可以看出，PPP 项目合同直接相关民事案件的裁定书中，涉及的一个主要问题就是 PPP 项目合同属于行政协议还是民事合同？即“民行之争”问题。

首先，目前 PPP 项目纠纷涉诉案件中民事案件数量仍多于行政案件的数量，但是自 2019 年 11 月 27 日《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》施行以来，依据该规定第二条“公民、法人或者其他组织就下列行政协议提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理：（五）符合本规定第一条规定的政府与社会资本合作协议”的规定，这种情况预计会有所变化。

同时，PPP 项目也是涉及公共资源配置和公众利益保障的项目，部分裁判观点认为，PPP 项目合同可以被认定为行政协议，应当适用行政法相关的法律法规，而不能约定仲裁或者提起民事诉讼作为纠纷解决方式。上述与民事/行政受案范围有关的 9 个裁定书中，有 7 个认定 PPP 项目合同属于行政协议，也体现了部分法院对“民行之争”问题的看法。

其次，由于政府方在 PPP 模式中拥有参与者、监督者、规则制定者等多重身份，因此，无法简单的以“非黑即白”的标准来认定 PPP 项目合同的性质。在与仲裁争议有关的 9 个裁定书中，部分法院认为 PPP 项

目合同纠纷可以适用仲裁条款。而依据《仲裁法》第三条“下列纠纷不能仲裁：……（二）依法应当由行政机关处理的行政争议”的规定，行政协议不属于仲裁受案范围，在此情况下部分法院认定仲裁条款/协议有效，说明该等法院认为 PPP 项目合同属于民事合同。

综上，目前司法实践中各地法院对于 PPP 项目合同是否属于行政协议，仍缺乏统一的裁判标准，需在个案中视案件具体情况以及通过法官的自由裁量权来确定。

五、PPP 项目直接相关案件诉讼请求分析

（一）诉讼请求内容分析

1、民事案件的诉讼请求分析

在 97 个 PPP 项目直接相关的民事案件中，政府方作为原告的案件有 22 件，占比 23.7 %；社会资本方作为原告的案件有 71 件，占比 76.3%。从上述数据可以看出，在民事诉讼中，政府方主动提起诉讼的比例较低，社会资本方启动诉讼的占大多数。不同主体提起诉讼，对应的纠纷原因及诉请内容存在一定差异。

政府方提起诉讼的原因主要包括社会资本方中标后违背投标承诺、社会资本方融资出现问题或其他原因导致项目延期或停工、项目因政策原因叫停后双方终止合作后的责任承担争议等。

社会资本方提起诉讼的原因主要包括项目未通过审批、政府方单方终止项目、未依法完成项目建设所需审批手续、欠付工程款、未退还保证金、对解除合同的效力、计价标准或实际工程量与招标工程量的偏差引起争议等。

诉请	案例数	原告	提起次数	结果	
				胜诉	败诉
解除合同，返还投资款本金并承担利息、违约金、赔偿损失等一项或多项违约责任	16	政府	5	4	1
		社会资本	11	6	5
仅主张承担的利息、违约金或赔偿实际损失等一项或多项违约责任	14	政府	7	1	6
		社会资本	7	5	2
支付工程款、污水费、服务费或投资款等投资回报，并承担利息、违约金或赔偿损失等一项或多项违约责任	11	政府	0	-	-
		社会资本	11	8	3
继续履行，并支付投资回报及/或承担利息、违约金或赔偿损失等一项或多项违约责任	10	政府	2	1	1
		社会资本	8	5	3
返还意向金、投标或资格预审保证金	8	政府	1	0	1
		社会资本	7	5	2
确认合同无效或确认合同已解除	7	政府	3	2	1
		社会资本	4	3	1
确认解除合同的通知或行为无效	7	政府	0	-	-
		社会资本	7	1	6
返还投资款、借款、出资款或垫资款本金，并承担利息、违约金、赔偿损失等一项或多项违约责任	6	政府	1	0	1
		社会资本	5	2	3
仅起诉要求解除合同	5	政府	3	3	0
		社会资本	2	0	2
其他（确认约定仲裁无效、变更计价方式、申请撤销仲裁裁决等）	13	政府	2	1	1
		社会资本	11	3	8

图 IV-28 民事案件各方当事人的诉讼请求情况

从上图可知，民事案件中政府方提起的诉讼请求主要分布在以下几个方面：

- ① 仅主张承担利息、违约金或赔偿实际损失等一项或多项违约责任的有 7 件，占比 29.2%；
- ② 主张解除合同、返还投资款本金并承担利息、违约金、赔偿损失等一项或多项违约责任的有 5 件，占比 20.8%；
- ③ 确认合同无效或确认合同已解除的有 3 件，占比 12.5%；
- ④ 仅起诉要求解除合同的有 3 件，占比 12.5%；
- ⑤ 其他诉讼请求（包括继续履行合同、承担违约金、赔偿损失、确认约定仲裁无效等）共 6 件，占比 25%。

从上述数据中可以看出，政府方启动的诉讼中，解除合同、确认合同解除或确认合同无效等与合同效力相关的诉讼请求较多，与此相关的案件有 11 件，占比 45.8%。

民事案件中社会资本方提起的诉讼请求主要分布在以下几个方面：

- ① 支付工程款或投资款等投资回报，并承担利息、违约金或赔偿损失等一项或多项违约责任的案件有 11 件，占比 15.1%；
- ② 解除合同，返还投资款并承担利息、违约金、赔偿损失等一项或多项违约责任的案件有 11 件，占比 15.1%；

③ 继续履行合同,并支付投资回报及/或承担利息、违约金或赔偿损失等一项或多项违约责任的有 8 件,占比 10.9%;

④ 仅主张承担利息、违约金或赔偿实际损失等一项或多项违约责任的有 7 件,占比 9.6%;

⑤ 返还意向金、投标或资格预审保证金的有 7 件,占比 9.6%;

⑥ 确认解除合同的通知或行为无效的有 7 件,占比 9.6%;

⑦ 其他诉讼请求(包括解除合同、确认合同无效或确认合同已解除、返还投资款、借款、出资款或垫资款本金,并承担利息、违约金、赔偿损失,变更计价方式、申请撤销仲裁裁决等)共 22 件,占比 30.1%。

从上述数据对比可以看出,社会资本方的诉讼请求表现的更为多样化,支付工程款、投资款等各类款项及利息、违约金、返还保证金、赔偿损失等包含财产给付型诉讼请求的案件有 60 件,占比 82.2%。

2、行政案件的诉讼请求分析

根据我们对 39 个 PPP 项目直接相关行政案件的梳理和分析,发现政府方很少主动提起行政诉讼,原因在于根据《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第四条第一款规定,与行政协议的订立、履行、变更、终止等有关的纠纷需以行政机关为被告提起行政诉讼,即行政协议诉讼被告恒定为政府方。上述数据样本中唯一一个政府方作为原告请求确认仲裁条款无效的案件,法院也是依据上述规定作出了“驳回起诉”的裁判结果。

诉请	案例数	原告	提起次数	结果	
				胜诉	败诉
撤销解除或终止行政合同的行政行为或确认解除或终止行政合同的行政行为或通知无效	9	政府	0	-	-
		社会资本	9	1	8
继续履行行政协议	8	政府	0	-	-
		社会资本	8	2	6
撤销废标决定或确认招标终止违法或确认重新招标、重新签约等具体行政行为违法	5	政府	0	-	-
		社会资本	5	1	4
诉请解除合同或确认合同无效、已解除,返还投资款,并赔偿损失	4	政府	0	-	-
		社会资本	4	1	3
支付管理费、回购款、补贴资金或补偿款等投资回报	4	政府	0	-	-
		社会资本	4	2	2
仅主张赔偿损失	4	政府	0	-	-
		社会资本	4	1	1
确认行政不作为违法、撤销行政处罚决定书	2	政府	0	-	-
		社会资本	2	1	0
返还资格预审或投标保证金及利息	1	政府	0	-	-
		社会资本	1	1	0
确认仲裁条款无效	1	政府	1	0	1
		社会资本	0	-	-
管辖裁定未列明诉请内容	1	政府	0	-	-
		社会资本	1	未体现	未体现

图 IV-29 行政案件中各方当事人的诉讼请求情况

如上图所示，行政案件中社会资本方的诉讼请求主要集中在以下几个方面：

- ① 撤销解除或终止行政合同的行政行为或确认解除或终止行政合同的行政行为或通知无效的有 9 件，占比 23.7%；
- ② 继续履行行政协议的有 8 件，占比 21.1%；
- ③ 撤销废标决定或确认招标终止违法或确认重新招标、重新签约等具体行政行为违法的有 5 件，占比 13.2%；
- ④ 诉请解除合同或确认合同无效、已解除，返还投资款并赔偿损失的有 4 件，占比 10.5%；
- ⑤ 支付管理费、回购款、补贴资金或补偿款等投资回报的有 4 件，占比 10.5%；
- ⑥ 其他诉讼请求（确认行政不作为违法、撤销行政处罚决定书、返还保证金及利息、赔偿损失等）有 8 件，占比 21.1%。

从上述数据可以看出，社会资本方请求撤销具体行政行为、确认具体行政行为无效、确认具体行政行为违法及请求继续履行行政协议诉讼请求的案件有 24 件，占比 63.2%。

（二）各方主体诉讼请求的终审结果分析

1、民事案件各方主体各类诉请的终审结果

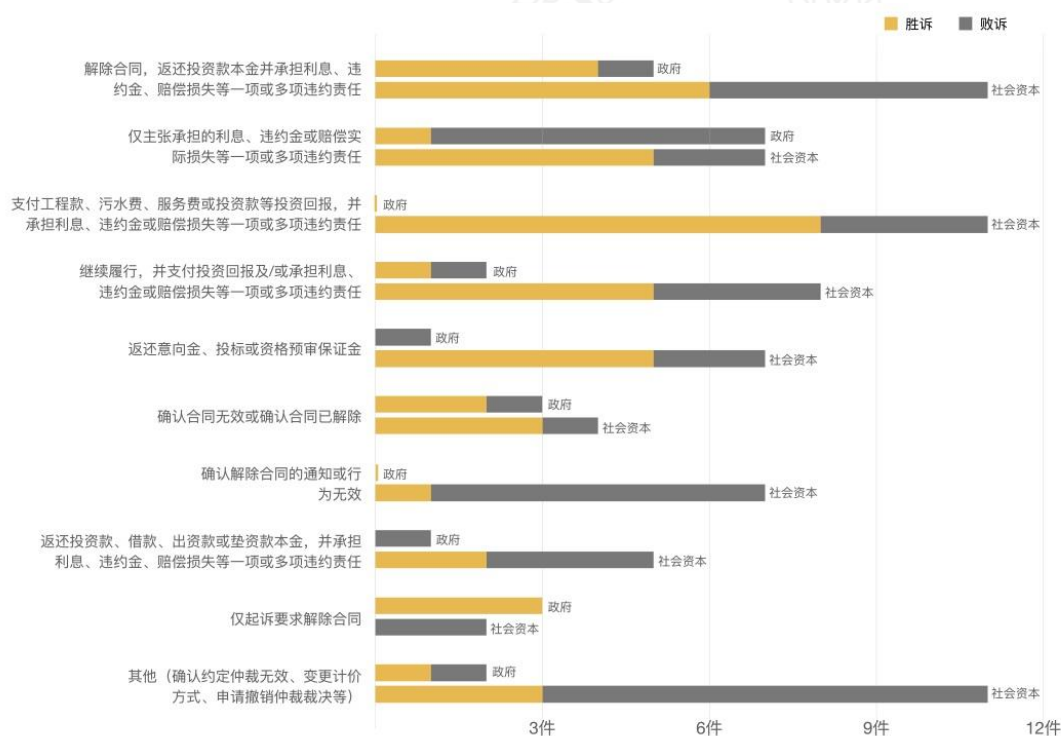


图 IV-30 民事案件各方主体各类诉请的终审结果

如上图所示，民事案件中社会资本方主张确认合同无效或解除、主张工程款、污水费、服务费或投资款等投资回报的诉讼请求时胜诉率较高，究其原因，该等诉请所涉及的纠纷多是对应的 PPP 项目已进入建设与运营阶段且社会资本方履行了或正在履行合同主要义务，此时政府方需承担付款等合同义务一般较为明确，容易得到法院支持。

同时，社会资本方主张返还意向金、投标或资格预审保证金的诉讼请求的胜诉率也较高，原因在于此类纠纷中保证金是否符合退还条件所对应的事实较为清晰，争议相对较小。

另外，社会资本方主张确认解除合同的通知或行为无效的败诉率较高，结合该部分裁判文书中法院查明内容，多是因此类案件中社会资本方存在投资款不到位、工期严重延误等根本违约行为，无论依据合同约定或法律规定，均已达到政府方单方解除合同的条件。

政府方仅起诉要求解除合同的案件胜诉率达到 100%，这与上述社会资本方确认解除合同通知无效的案件败诉率较高的情况相互印证，其原因与社会资本方败诉原因相同。

2、行政案件各方主体各类诉请的终审结果

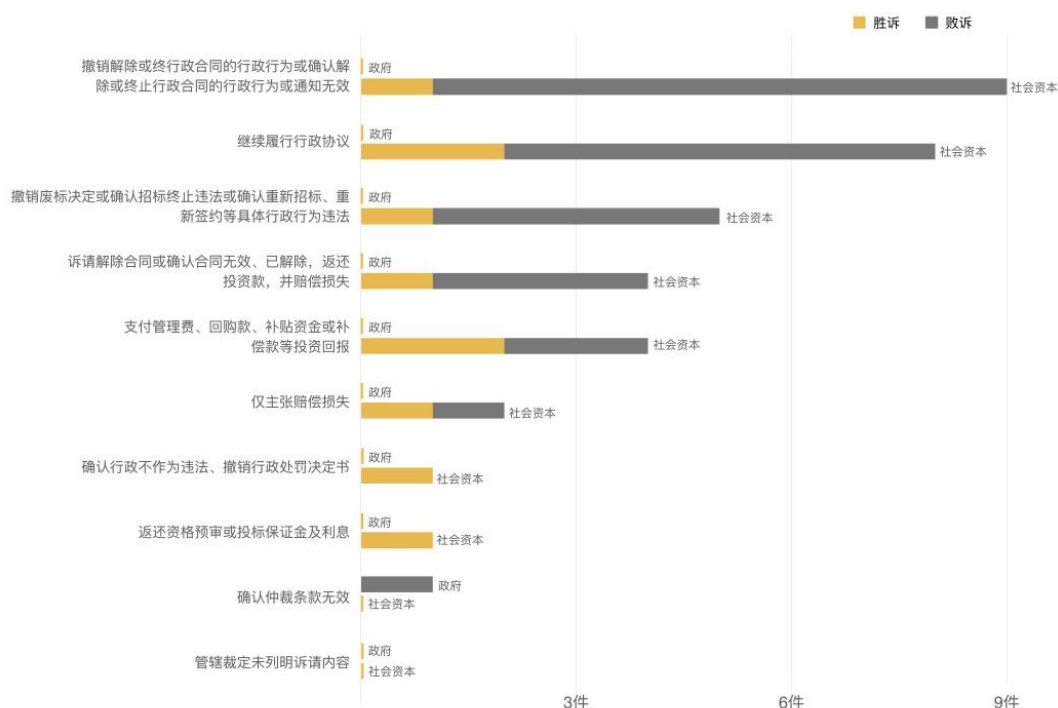


图 IV-31 行政案件各方主体各类诉请的终审结果

如上图所示，行政案件中社会资本方为数不多的胜诉案件中，诉讼请求多集中在主张工程款或赔偿损失。虽然行政协议的订立、履行、变更、终止等产生纠纷唯有社会资本方可以提起行政诉讼，行政机关只能作为被告。但是，社会资本方启动的行政诉讼，胜诉难度极大，这与部分法院认为行政机关享有行政优益权的裁判观点有一定关系，即在符合法定或约定的条件下行政主体可以单方解除行政协议。

六、PPP 项目涉诉纠纷裁判观点梳理

（一）关于招投标阶段保证金是否退还的问题

1、民事案件中不予退还保证金的情形

社会资本方缴纳保证金、报名参加政府方组织的招商工作，政府方选择该社会资本方为首选合作人并发出《招商合作通知书》的，若社会资本方没有正当理由在《招商合作通知书》要求的期限内不签订合作协议的，应承担不利后果，无权要求政府部门退还保证金

【案例索引】：

上诉人萍乡市广播电视台因与被上诉人南昌市路桥工程有限公司合同纠纷二审民事判决书。案号：(2019)赣 03 民终 656 号

【裁判要旨】：

政府方参照 PPP 模式通过竞争性谈判的方式确定社会资本方作为建设项目首选合作人，社会资本方未提交证据证明其被选定为首选合作人后有正当理由不与政府方签订合作协议，违背了合同法确立的诚实信用原则，应自行承担相应的不利后果，故其要求政府方退还 10 万元合作保证金并支付资金占用损失于法无据。

【审理结果】：

一审支持社会资本方，二审改判支持政府方，再审驳回社会资本方的申请。

2、民事案件中退还保证金的情形

PPP 项目公司未成立时，不能将进入 PPP 库前产生的费用及合同约定的其他费用由项目公司承担，即不能按项目公司的出资比例承担，而应按合同约定的内容进行处理，涉案项目取消后保证金应如数退还

【案例索引】：

原告浙江舟山广宇建设有限公司与被告从江县城镇投资开发有限责任公司合同纠纷一审民事判决书。案号：(2020)黔 2633 民初 887 号

【裁判要旨】：

PPP 项目公司未成立，应按照双方约定的“按 EPC 建设模式进行结算支付”，EPC 指是工程总承包，在 EPC 建设模式下，原告作为总承包方，是对工程的勘察、设计、施工等实行全过程的承包，“PPP 项目”的咨询，不属于原告合同义务，因此原告不负责支付关于“PPP 项目”的咨询服务费。根据《从江县生态体育公园 PPP 项目咨询服务合同》，支付咨询费的主体是被告，未经原、被告及北京荣邦公司协商一致，咨询费的支付主体不发生转移。

【审理结果】：

一审支持社会资本方，政府方未上诉。

3、行政案件中退还保证金的情形

BOT 项目欠缺生效条件，自始无效，合同任何一方是否签订“.....特许经营协议”，均不能改变案涉招

标行为无效的性质，因合同无效取得的保证金，依法应予返还。按照规定投标保证金应当存入银行（可产生孳息），同时应返还银行同期存款利息

【案例索引】：

上诉人山西省灵石正和实业有限公司、北京正和晴阳投资有限公司特许经营行政合同二审行政判决书。
案号：（2019）皖行终 522 号

【裁判要旨】：

由于案涉垃圾焚烧发电 BOT 项目欠缺生效条件，因而自始无效、当然无效，合同任何一方是否签订“安徽省亳州市涡阳县、利辛县、蒙城县生活垃圾焚烧发电厂 BOT 项目特许经营协议”，均不能改变案涉招标行为无效的性质，因合同无效取得的财产，依法应予返还。根据《中华人民共和国招标投标法实施条例》第五十七条第二款规定“招标人最迟应当在书面合同签订后 5 日内向中标人和未中标的投标人退还投标保证金及银行同期存款利息”。虽然案涉招标行为无效，但山西灵石公司、北京正和公司是按照涡阳县政府的招标要求，向其交纳了投标保证金，该笔保证金由涡阳县政府实际控制，按照规定投标保证金应当存入银行（可产生孳息），不得挪作他用。故，涡阳县政府应当按照上述条例的规定，支付山西灵石公司、北京正和公司投标保证金的银行同期存款利息。

【审理结果】：

一审法院仅支持返还保证金，未支持返还保证金利息，二审法院改判返还保证金银行同期存款利息。

（二）案涉纠纷是否属于民事诉讼/行政诉讼案件受案范围

民事案件部分

6.2.1 民事案件中的案涉合同中约定了政府的优惠政策或奖励措施，包含政府及其相关部门的行政职责，属于行政协议

【案例索引】：

上诉人长沙高新技术产业开发区管理委员会与被上诉人湖南妙盛汽车电源有限公司，原审第三人中信银行股份有限公司长沙分行合同纠纷二审民事裁定书。案号：（2020）湘 01 民终 11932 号

【裁判要旨】：

上诉人认为，案涉《项目投资合同》、《项目投资补充合同》系双方自愿签订的民事合同，不属于行政协议，本案纠纷属于民事诉讼受案范围。本院经审理认为，《中华人民共和国行政诉讼法》第十二条第一款第（十一）项规定：“人民法院受理公民、法人或者其他组织提起的下列诉讼：……（十一）认为行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等协议的；……”《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第一条规定：“行政机关为了实现行政管理或者公共服务目标，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议，属于行政诉讼法第十二条第一款第十一项规定的行政协议。”涉案合同的目的在于履行政府发展经济的法定职责，合同中约定了政府的优惠政策或奖励措施，包含政府及其相关部门的行政职责，属于行政协议，不属于民事诉讼受案范围，故一审法院裁定驳回长沙高新区管委会的起诉，并无不当。

【审理结果】:

政府方提起一审民事诉讼，一、二审法院均认定是行政诉讼案件受案范围。

6.2.2 民事案件中的案涉项目实行的是政府方授权批准的特许经营模式，且约定了政府方对项目建设的监管、监督及介入等具有行政管理性质的内容，属于行政协议性质**【案例索引】:**

上诉人湖南省第六工程有限公司与被上诉人龙山县人民政府、龙山县工业园管理委员会建设工程施工合同纠纷民事裁定书。案号：(2020)湘民终 998 号

【裁判要旨】:

本案中，龙山县政府授权龙山县工业园管委会与省第六公司签订的《龙山县工业集中区标准厂房（二期）建设 PPP 项目合作合同》及补充协议，从合同内容来看，案涉项目实行的是政府方授权批准的特许经营模式，且约定了政府方对项目建设的监管、监督及介入等具有行政管理性质的内容，即政府方为了实现行政管理或公共服务为目标而与社会资本方订立的具有行政法上权利义务内容的协议，属于行政协议性质。故一审法院认定案涉 PPP 项目合作合同系行政协议性质，该合同是案涉项目其他相关合同产生的基础，应当依照行政诉讼程序对其合法性进行审查，并无不当。因此，省第六公司的上诉主张没有法律依据，本院不予支持。

【审理结果】:

社会资本方提起一审民事诉讼，一、二审法院均认定是行政诉讼案件受案范围。

6.2.3 民事案件中的特许经营许可涉及的领域为公共事业领域，体现管理与被管理的关系，协议的形成、变更、或者消灭是行政法上权利义务为内容的行政法律关系，故属于行政协议**【案例索引】:**

上诉人云南水务投资股份有限公司与被上诉人富民县人民政府、昆明黎润水资源开发有限公司以及原审第三人富民水务投资有限公司合同纠纷二审民事裁定书。案号：(2020)云民终 1105 号

【裁判要旨】:

水务公司与富民县人民政府签订《富民县拖担水库改扩建及配套供水工程 PPP 项目合同》，约定“水务公司为富民县拖担水库改扩建及配套供水工程项目进行投融资、建设、运营和维护，富民县人民政府授予水务公司特许经营权，根据适用法律和本协议规定提供水库扩建和城镇供水服务，并按约定收取水费和政府可行性缺口补助，富民县人民政府对项目公司投资、建设、运营、维护及移交本项目进行全程实时监控”。首先，从主体上看，协议的一方是富民县人民政府，政府在缔结协议时必须受相关行政实体法、程序法方面的约束，要在相应的职权范围内依照法定的程序进行；其次，从缔约的目的上看，富民县人民政府为确保城市供水，基于公共管理、公共服务为目的，通过政府与社会投资人合作模式，在其职权范围内，就特许经营权的实施与水务公司订立具有行政法上权利义务内容的 PPP 项目合作协议，特许水务公司向用户收取水费，水务公司每年获取 8% 的收益，不足部分由富民县人民政府补助，本案特许经营许可涉及的领域为公共事业

领域，体现管理与被管理的关系；再次，从内容上看，协议的形成、变更、或者消灭是行政法上权利义务为内容的行政法律关系。综上，本案该协议属于行政协议。水务公司的起诉不属于民事诉讼受案范围。

【审理结果】：

社会资本方提起一审民事诉讼，一、二审法院均认定是行政诉讼案件受案范围。

行政案件部分

6.2.4 行政案件中案涉合同中所涉及的相关行政审批和行政许可等内容若仅为合同履行行为之一，属于合同的组成部分，并不能决定案涉合同的性质

【案例索引】：

原告南通开成建设工程有限公司、梅州黄塘易停智汇停车管理有限公司、北京易停静态交通投资管理有限公司等与被告梅州市人民医院、梅州市人民政府、其他行政管理一案行政一审裁定书。案号：（2020）粤14行初91号

【裁判要旨】：

虽然案涉合同订立的目的是为了实现在实现公共服务，且案涉停车场项目经过梅州市政府常务会议决定，并约定自梅州市人民政府主管审核批准之日起生效。案涉合同是起诉人北京易停静态交通投资管理有限公司、衡水奇佳停车设备有限公司、南通开成建设集团有限公司、梅州黄塘易停智汇停车管理有限公司与梅州市人民医院根据平等协商的原则订立的，合同内容包括了具体的权利义务及违约责任，具有明显的民商事法律关系性质，且合同中所涉及的相关行政审批和行政许可等内容仅为合同履行行为之一，属于合同的组成部分，并不能决定案涉合同的性质，故案涉合同并不属于具有行政法上权利义务内容的协议。

【审理结果】：

一审驳回社会资本方、项目公司的起诉。

6.2.5 行政案件中，行政机关为了实现行政管理或者公共服务目标，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议，属于行政诉讼法第十二条第一款第十项规定的行政协议

【案例索引】：

上诉人海南中东集团有限公司、茂名市公路建设有限公司二审行政判决书。案号：（2019）粤行终602号

【裁判要旨】：

根据《中华人民共和国行政诉讼法》第二十六条第五款“行政机关委托的组织所作的行政行为，委托的行政机关是被告。”的规定，遂溪县水生态投资开发有限公司与海南中东集团有限公司、茂名市公路建设有限公司订立、履行、变更、终止涉案《项目合同书》的行为，相应的法律责任应由遂溪县人民政府承担，故涉案《项目合同书》符合行政协议的主体要素。涉案《项目合同书》主要涉及道路工程、绿化景观工程、污水处理工程、土地整理等市政建设，建设项目主要是公共设施，性质上基本上为公益性，部分项目属于特许经营范围，需要获得政府审批或需要政府办理相关审批手续才可进行，因此，涉案《项目合同书》明显具有

行政法上的权利义务内容，且协议签订的目的是为了实社会公共利益需要，具有公益性。综上，涉案《项目合同书》系遂溪县人民政府授权遂溪县水生态投资开发有限公司代表政府方与社会资本方即海南中集集团有限公司、茂名市公路建设有限公司联合体签订，属于行政机关利用社会资本进行相关基础设施等投资合作协议，其目的是为了实提供公共服务，符合行政协议的四个要素，属行政协议。

【审理结果】：

一审支持社会资本方，二审维持。

6.2.6 行政案件中，依据承诺书内容收取投标保证金，属于履行行政管理职能、行使收取资审保证金的职权，该资格预审保证金属于行政管理收取的费用，为行政法调整的范围

【案例索引】：

上诉人中国有色金属工业第六冶金建设有限公司、被上诉人阜阳市城乡建设局非法处置进口的固体废物罪二审行政裁定书。案号：（2020）皖 12 行终 295 号

【裁判要旨】：

本院生效的民事判决仅针对中国六冶公司以显失公平为由请求撤销其提交给阜阳市城乡建设局的“投标人诚信承诺书”的诉讼请求的理由能否成立进行审理与评判，并未对本案的诉讼标的即阜阳市城乡建设局收取资格预审保证金的行为的合法性进行审查，因此一审裁定以本案诉讼标的为生效判决所羁束为由驳回中国六冶公司的起诉，属适用法律错误。虽然安徽省高级人民法院驳回了中国六冶公司就本院生效民事判决提出的再审申请，但其在所作的裁定中对争议的处理也有明确的指引，该裁定认为上述承诺书的实质是政府部门对招投标活动的一种监督管理方式，从文件内容来看，系阜阳市城乡建设局依据该承诺书，履行行政管理职能、行使收取资审保证金的职权，该资格预审保证金属于行政管理收取的费用。相关争议应为行政法调整的范围。

【审理结果】：

一审驳回社会资本方起诉，二审改判指令审理。（未果）

（三）案涉纠纷是否属于法院/仲裁机构的受案范围

1、当事人一方未在首次开庭前提交仲裁协议，亦未在首次开庭前对人民法院受理该案提出异议，在开庭期间提出仲裁协议的，视为放弃仲裁协议

【案例索引】：

上诉人曙光建设有限公司与被上诉人鹿邑县人民医院建设工程施工合同纠纷二审民事判决书。案号：（2019）豫 16 民终 703 号

【裁判要旨】：

关于本案应否仲裁问题。《中华人民共和国仲裁法》第二十六条规定“当事人达成仲裁协议，一方向人民法院起诉未声明有仲裁协议，人民法院受理后，另一方在首次开庭前提交仲裁协议的，人民法院应当驳回起

诉，但仲裁协议无效的除外；另一方在首次开庭前未对人民法院受理该案提出异议的，视为放弃仲裁协议，人民法院应当继续审理”。原告县医院与被告曙光公司的项目公司鹿邑曙光医疗公司在 PPP 项目合同第 62 页 75 条虽然约定有纠纷解决方式为仲裁，但原告起诉未声明有仲裁协议，被告未在首次开庭前提交仲裁协议，亦未在首次开庭前对人民法院受理该案提出异议，被告在开庭期间提出仲裁协议，视为放弃仲裁协议。因此，本案可由鹿邑县人民法院继续审理。

【审理结果】:

社会资本方认为本案应先申请仲裁，一审、二审法院均不支持。

2、合同约定条款具备民商事法律关系的一般特征，虽其签约主体一方为行政机关，但合同中具体权利的行使、具体义务的履行不具有行政管理隶属性，案涉协议非行政协议，适用仲裁条款

【案例索引】:

申请人晋城经济技术开发区管理委员会与被申请人山西正业海创工程建设管理有限公司申请确认仲裁协议效力特别程序案件民事裁定书。案号：(2021)沪 01 民特 391 号

【裁判要旨】:

案涉合同系双方真实意思表示，内容关于特定工程项目的投融资、勘察、设计、建设及运营维护等，约定了双方的权利义务、合同违约赔偿责任及合同终止、终止后的处理机制等，合同约定条款具备民商事法律关系的一般特征，虽其签约主体一方为行政机关，但合同中具体权利的行使、具体义务的履行不具有行政管理隶属性，不受政府单方意思表示的控制及政府单方行政行为的强制。结合被申请人的仲裁申请事项系针对案涉项目的建设投入款及其相关费用，并不涉及某项具体行政行为的作出的事实，故本院对申请人关于案涉协议系行政协议、双方应进行行政诉讼处理程序的相关意见不予采纳。

【审理结果】:

政府方申请确认仲裁协议效力，一审法院不支持。

3、涉案争议是否属于行政争议，应当根据协议的具体内容和当事人的争议事项及仲裁请求进行判断

【案例索引】:

申请人重庆市峻坤实业有限公司与被申请人世达投资（香港）控股有限公司、忠县人民政府申请确认仲裁协议效力民事裁定书。案号：(2020)京 04 民特 677 号

【裁判要旨】:

从《投资合作合同》的内容来看，合同相对人峻坤实业在订立合同及决定合同内容等方面享有充分的意思自治。协议的签订遵循了平等自愿、等价有偿的原则。有关双方的权利义务和违约赔偿等协议约定体现了当事人协商一致的合意，为当事人设定的是民事权利义务，而非行政法上的权利义务。因此，《投资合作合同》的性质应属平等主体之间的民商事协议，而非行政协议。从忠县人民政府向贸仲提出的仲裁请求和双方争议事项来看，并未针对行政机关的具体行政行为。就本案纠纷而言，双方当事人处于平等的法律地位，可以提起仲裁解决。因此，本案争议具有可仲裁性，不属于依法应当由行政机关处理的行政争议。关于《投资

合作合同》的仲裁条款效力问题。经审查，本院认为，该仲裁条款包括请求仲裁的意思表示、仲裁事项和选定的仲裁委员会，符合《仲裁法》第十六条规定的仲裁协议有效的要件，且仲裁事项并未超出法律规定的仲裁范围。因此，《投资合作合同》中的仲裁条款依法应当认定有效。

【审理结果】:

社会资本方申请确认仲裁协议效力，一审法院不支持。

（四）合同效力方面，法院如何认定有效、无效

民事案件部分

1、依法必须进行招投标的项目，政府方未采用招投标等竞争性方式缔结合同的，属于违反法律法规的强制性规定，应属无效合同

【案例索引】:

上诉人云南福满铭泰投资有限公司与被上诉人沧源佤族自治县人民政府合同纠纷二审民事判决书。案号：(2020)云09民终632号

【裁判要旨】:

法律或者国务院对必须进行招标的其他项目的范围有规定的，依照其规定。案涉 PPP 项目合同内容涉及大型基础设施建设，且部分使用国有资金投资，属于依法应当通过招投标等竞争性方式缔结的合同。沧源佤族自治县人民政府未采取招投标方式即与社会资本方签订合作协议，违反了法律法规的强制性规定，应属无效合同。另当事人诉请争议虽未涉及合同效力问题，但合同效力属于人民法院依职权审查范围，不受当事人诉讼请求限制。

【审理结果】:

一审支持政府方的解除合同诉求，二审直接认定合同无效。

2、政府方违反了管理性规定，只要未违反法律法规的强制性、禁止性规定，就不存在可认定合同无效的情形

【案例索引】:

上诉人中核城市建设发展有限公司、被上诉人四川兴文经济开发区管理委员会合同纠纷二审民事判决书。案号：(2020)川民申3898号

【裁判要旨】:

中核城市建设公司主张兴文县政府采购前投资概算超过原概算 10%未经政府部门重新审核、未完成物有所值评价和财政承受能力论证审核，即使将两个项目合并为一个项目确经省财政厅同意，该行为系以合法形式规避国家政策，违反了《企业投资项目核准和备案管理条例》、《政府投资条例》、《企业投资项目核准和备案管理办法》、《关于依法依规加强 PPP 项目投资和建设管理的通知》等有关规定，主张 PPP 合同无效。法院认为其所举规定并非法律、行政法规的效力性强制性规定，也不存在可认定合同无效的其他情形，故案

涉 PPP 合同无效的上诉理由不能成立。

【审理结果】:

一审、二审均认定合同有效。再审法院认为原判决适用法律确有错误, 裁定提审本案。(未果)

3、未经有批准权的人民政府批准, 政府方以划拨方式取得的土地使用权作为投资, 与社会资本方订立合同合作开发房地产的, 应当认定合同无效

【案例索引】:

上诉人贵州寿昌置业开发有限公司与被上诉人六枝特区郎岱镇人民政府合资、合作开发房地产合同纠纷二审民事判决书。案号: (2020) 黔 02 民终 1443 号

【裁判要旨】:

最高人民法院《关于审理国有土地使用权合同纠纷案件适用法律问题的解释》第十六条规定, 土地使用权人未经有批准权的人民政府批准, 以划拨土地使用权作为投资与他人订立合同合作开发房地产的, 应当认定合同无效。但起诉前已经办理批准手续的, 应当认定合同有效。合作开发房地产应当以有偿转让方式取得的国有土地使用权为对象, 而不能以无偿划拨的土地使用权为合作开发的对象。即划拨土地使用权要进入市场, 必须报有批准权的人民政府批准。协议内容违反了法律规定, 应属无效协议。

【审理结果】:

本案一审、二审均认定合同有效, 政府方申请再审后发回重审, 重审一审、二审均认定合同无效。

行政案件部分

4、判断行政协议是否为无效协议, 应依据《行政诉讼法》规定的行政行为是否存在“重大且明显违法”情形, 并结合《合同法》规定的“合同无效”情形, 进行综合审查判断

【案例索引】:

上诉人中国二十二冶集团有限公司与被上诉人安徽省阜南县人民政府行政协议一案二审行政判决书。案号: (2019) 皖行终 1092 号

【裁判要旨】:

本案系行政协议纠纷。BOT 模式和 BT 模式仅是政府和社会资本合作的不同方式, 现行的法律、行政法规并不禁止合作双方选择合作模式。即使涉案协议项目名为 BOT 模式实为 BT 模式, 也没有违反法律、行政法规的强制性规定从而导致“合同无效”, 即使合同中部分条款无效, 也不影响整个合同的效力。人民法院审查判断行政协议是否为无效协议, 应当依据《中华人民共和国行政诉讼法》第七十五条及《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第九十九条规定的行政行为存在“重大且明显违法”情形, 并结合《中华人民共和国合同法》第五十二条规定的“合同无效”法定情形, 进行综合的审查判断。

【审理结果】:

一审、二审、再审均认定合同有效。

（五）对于合同解除通知书的效力认定

民事案件部分

1、合同既包含了行政许可的范畴，又包含民事合同的内容，但只要合同约定的解除条件成就，合同一方当事人依约解除合同的行为就合法有效

【案例索引】:

再审申请人苏州园林营造产业股份有限公司与再审被申请人铜川市董家河循环经济产业园管理委员会确认合同效力纠纷申诉、申请再审民事裁定书。案号：（2020）陕民申 536 号

【裁判要旨】:

《PPP 项目合同》不违反法律和行政法规的强制性规定，应为有效。合同约定社会资本方未履行本合同项下的义务构成对本合同的实质性违约，政府方多次向社会资本方发出开工指示后社会资本方仍未开工，显然构成实质性违约，依据合同约定解除合同的条件已经成就，而且按照合同约定的竣工时间社会资本方已不可能完成合同约定的义务，合同目的已无法实现。案涉合同内容既包含了行政许可的范畴，又包含了民事合同的内容。本案并不是单纯的建设工程施工合同的履行，苏州园林公司不能简单适用建设工程施工合同的相关法律而拒绝履行合同约定内容。董家河管委会向其发出的《合同解除通知书》合法有效，发生解除合同的效果。

【审理结果】:

一审、二审、再审均支持政府方。

2、社会资本方违背其投标文件的承诺内容，导致最终未能签订正式合同，属于根本违约，政府方可行使法定解除权解除合同

【案例索引】:

原告成都成电医星数字健康软件有限公司与被告崇州市人民政府、崇州市卫生和计划生育局合同纠纷一案一审民事判决书。案号：（2017）川 01 民初 3826 号

【裁判要旨】:

成电公司与崇州政府所签订的预约合同虽未对后续的具体执行方案包括收费比例等予以约定，但成电公司就案涉项目提交的投标文件中对于服务费收取比例的报价等竞争性条款应视为双方最终合同的组成部分。因成电公司在此后的磋商中单方面提出提高服务费收取比例及增加收取运营维护费和资金占用利息等条件，违背其投标承诺内容，导致双方未达成具体执行协议。其本质系成电公司以自己的行为表明不愿按原约定内容履行，属根本违约。根据《中华人民共和国合同法》第九十四条之规定，崇州卫计局解除与成电公司签订的《投资合作协议》并无不当。

【审理结果】:

一审支持政府方，二审和解撤诉。

3、《合同解除通知书》发生法律效力，必须同时满足解除合同的事由符合法律规定或双方约定，以及向违约方发出这两个条件才可以，否则不发生解除合同的效力

【案例索引】:

原告南宁桑德环境治理有限公司与被告南宁市武鸣区住房和城乡建设局房屋租赁合同纠纷一案一审民事判决书。案号：(2020)桂 0122 民初 27 号

【裁判要旨】:

政府方以未能如约完成注册资本金的出资义务、未能落实项目开工时间为由，向项目公司发出解除合同的通知书。本院认为，要发生解除合同的效力，主张解除合同的事由必须符合法律规定或者双方约定的事由，同时解除合同通知也必须是向违约方发出，否则不发生解除合同的效力。社会资本联合体各方作为项目公司的股东，负有出资的法定义务，该法定义务并没有因为案涉项目由项目公司实施而转移给其承担，故政府方主张以项目公司没有按约定履行出资义务为由向其发出解除合同通知，是向不负出资义务的一方发出；同时，合同也没有约定由项目公司具体负责落实开工时间，故政府方同时以此理由解除合同，也不符合约定或者法定的解除合同情形。本案政府方向项目公司发出的解除合同通知书，系向不适格的主体发出，且解除事由也不符合法定或者约定的事由，故法院认定该解除合同的通知不生效。

【审理结果】:

一审支持社会资本方。

行政案件部分

4、政府方作为行政主体在合作性的行政协议中享有行政优益权，在符合法律规定及合同约定的条件下，行政主体有权行使行政优益权——单方解除行政合同

【案例索引】:

上诉人四川中新房安居建设有限公司与被上诉人资阳市住房和城乡建设局城乡建设行政管理：其他（城建）二审行政裁定书。案号：(2019)川 20 行终 21 号

【裁判要旨】:

社会资本方主张政府方发出的解除合同通知不发生法律效力，请求撤销政府方单方解除合同的行政行为。法院认为社会资本方与政府方签订的保障性住房建设项目《投资建设合同》属于合作性的行政协议，行政主体在合作性的行政协议中享有行政优益权，即在符合法定或约定的条件下单方解除行政合同的权利。本案中市住建局依法享有行政优益权，社会资本方对市住建局单方解除行政合同的行政行为不服，享有依法提起行政诉讼的权利。

【审理结果】:

一审支持政府方。

（六）法院对违约责任赔偿范围的酌定

民事案件部分

1、合同解除后，损失部分仅支持必要支出，社会资本方支出的前期业务活动费例如沐足费、中医推拿费、买酒费等，应属非必要支出的费用，不应作为损失由政府方承担

【案例索引】:

原告中兴新能源汽车有限责任公司、被告佛山市高明区公有资产管理办公室等合同纠纷民事一审民事判决书。案号：（2019）粤 0608 民初 1320 号

【裁判要旨】:

合同解除后，原告主张要求赔偿损失，包括费用成本（包括沐足费、中医推拿费、买酒费等）金额 342318.9 元，人力投入费用 774254.39 元，投标成本费用 115865 元，示范线设备费用 1200000 元，库存成本 899961.71 元，资金占用成本 541500 元。现对各项损失分析如下……经查，费用损失应为开展业务的真实、合理及必要的支出，上述沐足费、中医推拿费、买酒费应属非必要支出的费用，不应作为损失由被告承担。本院将依据发票金额作相应扣减……以上损失合计 3423399.66 元，对于原告合理部分的诉求，本院予以支持，过高部分不予支持。

【审理结果】:

一审支持社会资本方，本金减少。

2、政府方因客观原因（原招投标文件内容已不符合国家的相关政策）未与社会资本方签订合作合同的，不应视为政府方违约，政府方无需支付可得利益损失，仅需返还保证金和实际支出的招标代理费

【案例索引】:

上诉人新郑市水务局、被上诉人河南省广宇建设集团有限公司招标投标买卖合同纠纷二审民事判决书。案号：（2019）豫 01 民终 2994 号

【裁判要旨】:

新郑市水务局与河南省广宇建设集团有限公司关于双泊河双龙寨橡胶坝工程的招投标文件内容已不符合国家的相关政策，双方的合同系因客观原因未有签订，对此新郑市水务局已回函告知了河南省广宇建设集团有限公司，故河南省广宇建设集团有限公司请求新郑市水务局赔偿可得利润的经济损失 330 万元的诉讼请求该院不予支持。

【审理结果】:

一审不支持社会资本方，二审维持原判。

3、合同被认定无效后，有过错一方应当赔偿对方因此受到的损失，双方都有过错的，由人民法院酌情确定应当赔偿的损失，因社会资本方非法占地遭受的行政处罚，不属于赔偿损失的范畴

【案例索引】:

原告杭州金升金属制品有限公司、原告杭州敦园旅游开发有限公司与被告杭州市余杭区塘栖镇人民政府合同纠纷一审民事判决书。案号：(2016)浙 0110 民初 9921 号

【裁判要旨】：

金升公司、敦园公司的建设管理用房的损失为 14256780.92 元。二原告的利息损失，应自二原告主张之日起算。金升公司、敦园公司系按照塘栖镇政府确认的枇杷主题公园的设计方案进行施工与建设，导致涉案两幢房屋被罚没，塘栖镇政府应承担主要过错责任。金升公司、敦园公司违反土地利用规划修建管理用房，未审查土地性质新建管理用房，亦存在过错，应承担相应的责任。综合二原告的实际损失金额、双方的过错程度、致损原因力大小及本案相关事实，本院综合酌情予以确定塘栖镇政府赔偿二原告 9920000 元，余下的责任由二原告自行承担。二原告要求塘栖镇政府赔偿非法占地处罚款的诉讼请求，因该罚款系行政处罚，且因敦园公司的非法占地行为导致的行政处罚，不属于本案的损失范畴，故对该诉讼请求，本院不予支持。

【审理结果】：

一审部分支持社会资本方，本金减少。

行政案件部分

4、在社会资本方要求政府方赔偿因其单方解除合同所造成的损失案件中，即使政府方在诉讼过程中同意赔偿社会资本方一定金额的损失，也不能直接作为法院的裁判依据，法院仍应对合同解除产生的损失金额和双方当事人应承担的责任份额进行查明和认定

【案例索引】：

上诉人三门旺能环保能源有限公司、上诉人三门县综合行政执法局、第三人美欣达集团有限公司行政合同二审行政裁定书。案号：(2020)浙 10 行终 149 号

【裁判要旨】：

本案因《三门县生活垃圾焚烧发电项目环境影响报告书》未能获批而导致合同目的不能实现。上诉人三门旺能环保能源有限公司已为案涉协议的履行进行投入，并因协议解除受到损失系客观事实。一审法院未查明三门旺能环保能源有限公司因协议解除产生的损失金额，也未查明双方当事人应承担的责任份额，属认定事实不清。一审法院将上诉人三门县综合行政执法局在案件协调过程中对补偿金额的表态，直接认定为损失的补偿金额，缺乏依据。

【审理结果】：

一审支持社会资本方，二审双方均上诉，发回重审。（未果）

（七）PPP 协议终止的后续问题

民事案件部分

1、合同没有履行的根本原因是社会资本方未能实现融资及施工原材料价格上涨，虽然社会资本方和政府方在诉讼过程中已协商解除了合同，但社会资本方的违约责任并未免除，其仍应承担全部违约责任

【案例索引】:

上诉人安徽霍邱经济开发区管委会与被上诉人安徽华力建设集团有限公司、被上诉人霍邱县利民城乡建设投资有限公司合同纠纷二审民事判决书。案号：(2019)皖 15 民终 1419 号

【裁判要旨】:

在履行过程中，政府投资平台利民公司因未能实现融资及施工原材料价格上涨等原因，没有继续履行合同约定的义务，应承担违约责任。根据《霍邱县矿区、园区路网工程 PPP 项目合同》约定，政府投资平台利民公司、社会资本方华力公司、社会资本方龙元公司在合同生效后十五日内注册成立项目公司，自项目公司成立之日起各方以各自出资的资本金为限对项目公司承担责任，并分担风险及亏损。利民公司作为政府出资方代表，在本案 PPP 项目合同中的义务为注册项目公司时按注册资本金的 10%投入注册资金 1050 万元，无股权收益权，不参与项目施工。因为华力公司、龙元公司在合同约定的时间内没有注册成立项目公司，利民公司未成为此项目公司占 10%股份的股东，且合同没有履行的根本原因是应承担全部建设施工义务的社会资本方华力公司、龙元公司不再继续建设施工，应由华力公司承担全部违约责任。利民公司没有违约行为，不应当承担此合同的违约责任。

【审理结果】:

一审部分支持政府方诉讼请求，二审改判全部支持政府方诉讼请求。

行政案件部分

2、针对政府方未按照约定履行政府特许经营协议的，即使社会资本方也存在违约情形，政府方也需按照《中华人民共和国行政诉讼法》第七十八条第一款的规定，承担赔偿责任损失的责任

【案例索引】:

上诉人深圳市合泰水务技术有限公司、上诉人深圳市水务局二审行政判决书。案号：(2016)粤 03 行终 651 号

【裁判要旨】:

市水务局于 2014 年 7 月 28 日停止输送污泥的行为，虽然不违法，但没有证据证明其停止输送污泥的行为有充分的理由及合法程序，故市水务局的该行为构成违约。同时，根据深圳市环保部门 2014 年 5 月 5 日对上洋污泥深度脱水处理厂排放废气的监测结果显示，废气中臭气浓度超标，故合泰公司在履行协议中亦存在超标排放废气的情形，亦有违约行为。本案中，合泰公司已出现处理污泥及处理处置过程中超标排放废气的情形，并受到行政处罚，若双方按照原协议约定标准继续履行合同已不现实，同时合同双方均以实际行为认可将臭气污染物排放标准由原国家二级标准提升至一级标准，故本案中根据《中华人民共和国行政诉讼法》第七十八条第一款规定，针对被告未按照约定履行政府特许经营协议的，被告应承担赔偿损失的责任。

【审理结果】:

一审依据《合同法》判决政府方按照社会资本方的实际损失承担赔偿责任，二审依据《行政诉讼法》判决政府方按照社会资本方实际损失承担赔偿责任。

七、PPP 项目涉诉纠纷风险提示

（一）政府方败诉的部分原因分析

民事案件部分

原因一：政府方和社会资本方就合作项目签订合同后，政府方又将项目交给案外人履行的，属于政府方违约，社会资本方不但可以依据法定解除权解除合同，还可以要求政府方返还全部保证金，并支付利息。【案号：（2019）豫 14 民终 3786 号】

原因二：政府方明知其未通过 2015 年的国家审计及未取得相关审批手续，仍于 2016 年 1 月招标，且在社会资本方中标后仍未完善和取得相关审批手续，政府方存在主观过错，其应承担过错责任。对给社会资本方造成的损失应承担相应责任。【案号：（2020）辽 13 民终 628 号】

原因三：虽然政府方和社会资本方初始的意向为合作性质，但在案涉项目未能完成招投标结局后，社会资本方所出资的款项最终应转化为借款，政府方未按约定及时偿还借款本金及利息的，应当承担相应的合同违约责任。【案号：（2021）豫 1602 民初 832 号】

原因四：项目公司成立后，如政府方与项目公司达成补充协议，约定由项目公司承继社会资本方在 PPP 合同项下权利义务的话，除非政府方和社会资本方有明确的合同约定，否则，政府方再向社会资本方主张承担违约责任的，法院不予支持。【案号：（2020）苏 03 民终 3538 号】

行政案件部分

原因一：因行政协议的订立、履行、变更、终止等产生纠纷，行政机关不能作为原告起诉行政协议的另一方当事人。【案号：（2020）闽 09 行终 114 号】、【案号：（2020）闽 09 行终 114 号】

原因二：政府方未按照《中华人民共和国政府采购法》公开招标，废标后，也没有按照《政府采购法》规定报请相关部门批准重新招标、并设置明显不合理条件排斥潜在投标人、违反法律强制性规定采取单一来源采购的，该招标行为无效，政府方应当退还所取得的投标保证金并支付利息。【案号：（2019）皖行终 522 号】

原因三：虽然政府方不是 PPP 项目合同的签订主体，但是政府方作为案涉项目的招商引资主体，且对项目作出了回购承诺，就应与其授权的政府部门一起对项目回购和补偿作出处理决定。【案号：（2020）湘 12 行初 32 号】

（二）社会资本方败诉的部分原因分析

民事案件部分

原因一：缴纳项目公司注册资本金是社会资本方的根本义务，而非政府方的主要义务，社会资本方不能以此为由行使不安抗辩权不注资，否则构成根本违约。【案号：（2020）川 15 民终 794 号】

原因二：PPP 项目合作协议内容涉及大型基础设施建设，且部分使用国有资金投资的，属于依法应当通过招投标等竞争性方式缔结的合同，若未采取招投标等竞争性方式缔结合同，合同无效。【案号：（2020）云 09 民终 632 号】

原因三：《投标人须知》以及《PPP 项目合同》中约定了政府方负有退还保证金的义务，社会资本方仍起诉招投标代理机构的，属于被告主体不适格。【案号：（2019）冀 0108 民初 5173 号】

原因四：若社会资本方与政府方共同建设的 PPP 项目涉及多个建设工程的，因具体建设工程发生争议时，社会资本方应当根据每个建设工程的具体建设单位、施工单位来制定诉讼策略，不能依据《PPP 合作协议》要求一并审理。【案号：（2019）云 08 民初 452 号之一】

行政案件部分

原因一：社会资本方提出存在被执行案件并不影响作为政府采购供应商的资格，列入失信被执行人名单才可能影响，但是因此次招标文件规定“投标人不得有被申请人民法院强制执行的案件”，故此意见不被法院采纳。【案号：（2017）辽 02 行终 588 号】

原因二：政府审核同意政府部门与社会资本方签署《正式合同》的行政行为，属于基于内部层级监督关系，对下级行政机关做出的，不产生外部法律效力的内部行政行为，不属于行政诉讼受理范围，社会资本方不能对该行政行为提起行政诉讼。【案号：（2019）皖 04 行初 12 号】

原因三：政府内部授权给具体政府部门签订《PPP 合作协议》的，不属于委托，因履行《PPP 合作协议》发生争议的，相应的政府部门才是适格被告，社会资本方不能直接起诉政府。【案号：（2020）鲁 15 行初 388 号】

V. 明树展望

一、总结

（一）市场成交情况

截至 2021 年底，财政部 PPP 在库项目总计 13810 个，总投资额为 20.56 万亿元。2019~2021 近三年来，财政部 PPP 在库项目规模持续增加。无论是政府，还是社会资本，亦或是金融机构等，经过多年的实践，在 PPP 项目投建运上积累了丰富的经验，PPP 模式在经过前几年“严规范”的冷静后，继续迈向了稳步发展之路。但是由于疫情、国际形势等经济大环境的影响，以及国内市场融资的趋紧，就 PPP 市场成交情况来看，近三年来，PPP 项目成交数量和成交金额呈现下降趋势。在库项目规模增大与成交项目规模下降的相反趋势，对各参与方的“生存”而言虽是挑战，但对未来的市场空间而言确是机遇。

截至 2021 年底，全口径 PPP 项目落地率为 78.15%，项目公司成立平均历时为 114 天，成立历时以 22-32 天为数量占比最大的历时区间。其中，落地率较高的地区主要集中在华东地区的浙江、江苏、山东等地。这些地区经济社会发展进程较为领先，公共服务领域的市场化理念贯彻程度深，社会资本也较为活跃，PPP 项目的采购、谈判协商和签约的效率较高。

同时，在 PPP 模式之外，明树数据统计了 ABO 以及 EPC+F 等其他基础设施投融资模式的市场情况。截至 2021 年底，ABO 和 EPC+F 等中标项目总计约 443 项，项目规模约 2.39 万亿元。其中：ABO 项目共中标 12 项，项目规模约 0.13 亿元；EPC+F 等项目共中标 431 项，项目规模约 2.26 万亿元。ABO 项目主要集中在河北、重庆、江苏，主要应用在城镇综合开发领域。“EPC+F”等项目主要集中在四川、山东等地，主要应用在城镇综合开发、交通运输、市政工程领域。自 2020 年以来，ABO 以及 EPC+F 等其他投资类项目规模呈上升趋势，可以看出，除 PPP 模式外，基础设施投融资体系在不断地创新、发展与完善。

（二）2021 年基础设施及投融资领域政策

2021 年是“十四五”的开局之年，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平多次强调高质量发展是我国经济社会发展的主题。高质量发展包括坚持创新驱动、发展现代产业体系、形成强大国内市场、加快数字发展、全面深化改革、完善新型城镇化战略、优化区域经济布局等。对于 PPP 模式运用集中的基础设施与公共服务领域，完善新型城镇化战略、优化区域经济布局、建设现代化基础设施综合体系为今年政策关注重点，同时三者之间亦存在有机联系。优化区域经济布局涉及到全国经济发展的大区划分及相关政策安排；完善新型城镇化战略则是在各个区域经济的范围以城市群、都市圈为依托促进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展；而各个城市群、都市圈之间的交通联通则与建设现代化基础设施体系紧密关联。

在 2020 年公募 REITs 试点的基础上，2021 年国家发展改革委按照统一标准和规则，设立覆盖试点各区域、各行业的全国基础设施 REITs 试点项目库；支持采用不动产投资信托基金（REITs）、政府和社会资本合作（PPP）等方式盘活国有存量资产，将净回收资金主要用于新增投资。重点支持盘活存量难度大、对形成投资良性循环示范性强的交通、市政、环保、水利、仓储物流等基础设施补短板行业，以及新型基础设施项目。中共中央发布规划，目标到 2035 年建成面向世界的京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区双城

经济圈 4 大国际性综合交通枢纽集群。

（三）双碳目标既是挑战也是机遇

在双碳战略目标实现过程中，基础设施建设中需要大量碳密集型材料，是碳排放大户，占全国碳排放量的四分之一左右，应重点关注。实施绿色发展，既有挑战也有机遇，短期内成本的大幅增加、时间紧迫、攻破技术难关等都是技术设施建设需要解决的难题，同时也应看到机会，传统基建与新基建的融合发展道路前景广阔，以及装配式建筑、生态环保产业的市场机会显现。同时，绿色发展是基础设施建设的可持续发展之路，也是完成产业升级的必经之路，完成双碳战略目标的过程，同时也是基础设施建设华丽转身的过程。随着 2060 年的到来，基建行业势必会完成蜕变，获取新的机会。

（四）EOD 模式是重要生态文明建设工具

建设生态文明，功在当代，利在千秋。党的十八大以来，我国把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容，伴随着“绿水青山就是金山银山”的两山理论和“山水林田湖”的治理理念的提出，十三五期间对生态环境工作的开展进行了深度的探索和大量的资金支持，同时地方各省也已同步启动相关工作，制定了一系列因地制宜的发展政策，培养和建立了广泛的市场参与主体，自 2014 年起各地相继成立了十余家省级环保集团，EOD 模式是融合相关理念与社会发展总结的重要生态文明建设工具，在十四五期间将随着逐步落实的政策和即将推进的生态保护补偿条例发挥越来越大的作用，同时基于生态环境范围的广泛性特点，将融入城市开发建设方方面面，深刻认识 EOD 是生态导向的城市开发，并非单纯的生态项目这一点至关重要。

（五）城市更新是热点

城市更新无疑是 2021 年社会各界关注的热点，一方面是由于各级政府的大力推进，另一方面也是因为在地地方财政收入增长缓慢、政府严控隐性债务风险、经济稳增长压力加大的背景下，有较好投资收益、融资支持和政策保障的城市更新项目，成为基建投资的首选。“十四五”规划中明确要求要实施城市更新行动，推动城市空间结构优化和品质提升。

各地城市更新流程各有差异，但一般可按综合整治类和拆除重建类梳理。现阶段“留改拆”并举、保留利用提升为主是城市更新主要方式。城市更新项目根据“更新程度”的不同，其投融资模式和资金来源也不同。一般而言，整治（“留改拆”中“留”）类项目，公益性较强，资金需求较低，主要由政府主导进行实施，其投融资模式包括政府直接投资、政府专项债投资、政府授权国有企业等，资金来源主要为财政拨款、政府专项债等。拆除重建和有机改造类项目，经营及收益性较明显，资金需求较高，一般根据其经营特性采取政府与社会资本联合或纯市场化运作。对于经营性较强、规划明确、收益回报机制清晰的项目，宜采用市场化模式引入社会资本主导实施。

（六）全面实施 PPP 项目绩效管理

本文通过分析财政部对 PPP 项目绩效管理规范发展趋势、地方 PPP 项目绩效管理相关政策的探索实践

以及 PPP 项目绩效管理市场动态，进而研判 PPP 项目绩效管理发展新趋势，需进一步加大业务培训和调研指导力度，尽快构建 PPP 项目“多行业、全覆盖、多主体、全流程、信息化”的全面绩效管理制度体系。

目前，各地省级行业主管部门联合省级财政部门，结合项目所属行业特点构建分行业、分领域、分层次的绩效指标体系，出台 PPP 项目绩效管理政策从总体上充分结合财金〔2020〕13 号文的共性框架，同时，在此基础上，各地根据本区域、本行业项目需求对 PPP 项目绩效管理制度设计进行具体深化和细化。

我们认为，随着大量落地 PPP 项目逐步由建设阶段转向运营阶段，存量 PPP 项目绩效管理将集中爆发再谈判问题，对 PPP 项目实施全面绩效管理的重要性、紧迫性已经日益显现，以绩效为核心，以 PPP 项目为载体，探索全面实施 PPP 项目绩效管理的理念、政策、制度、方法将有助于加强 PPP 模式的规范运行和可持续发展，为实现 PPP 项目绩效管理科学化、合理化、精细化打下坚实基础。随着实践经验的积累，未来 PPP 项目绩效管理体系也将愈发健全完善。

（七）PPP 项目有关涉诉案件情况

随着 PPP 项目有关经济活动的增加，实践中也产生了大量与 PPP 项目有关的涉诉案件。整体而言，通过案例数据库检索到与 PPP 项目有关的涉诉案件已达 6023 个，其中民事案件 4843 个，行政案件 607 个，刑事案件 470 个，其他案件 103 个。从 PPP 案件地域分布情况来看，其在各地的分布数量情况基本与当地项目数量呈正相关的关系，这也与 PPP 项目有关经济活动增加必然导致相关涉诉纠纷增加的通常情形相符。而从 PPP 纠纷的行业分布来看，不同行业中的涉诉纠纷数量与 PPP 项目数量基本是正相关的关系，唯独环保(生态建设和环境保护)行业相比其他行业更容易引发纠纷。主要是由于环保行业 PPP 项目和城市基础设施行业、交通运输类 PPP 项目相比，盈利能力差，多是政府按项目运行服务的提供量进行付费，此种模式下，若政府因各种原因未履行付款义务会显著影响项目进展，进而引发纠纷；另外，部分社会资本盲目扩张，资金链断裂，也会导致相关 PPP 项目无法继续履行，进而引发纠纷。

二、展望

（一）PPP 市场展望

结合明树数据统计分析，我们认为未来 PPP 市场将出现以下特点：

1、PPP 模式将平缓可持续的继续前行

经过 2017 年开始的严格规范管理后，近三年财政部 PPP 在库项目规模逐年增加。在不适合采用 PPP 模式的项目、推进缓慢的 PPP 项目、不合规范的 PPP 项目被清退整改之后，在库项目的质量得以提升。虽然受疫情和财承空间严格限制以及日趋严格的监管的影响，近年来 PPP 市场成交规模有所下降，但项目发起和立项规模的逐步增加，为未来 PPP 市场的预期和可持续性定下了积极基调。虽然我国的 PPP 条例尚未出台，但是 PPP 模式的各项管理制度的顶层设计都已较为成熟，在绩效管理、合同管理方面都有可操作性强且体系化、细节化的规则。相比其他基建投资模式而言，PPP 模式仍是更加成熟、规范的投资模式，是重要的“前门”通道，预计未来很长的时间里，PPP 模式仍会持续稳定的推进。

随着各地近几年 PPP 项目的大力推进和开展，财承空间逐步减少。目前，财承总体有空间，但存在结构不平衡、区域间差异明显、区域间层级不均衡等问题。明树数据跟踪已纳入全国 PPP 综合信息平台项目的财政支出情况并建立测算模型，结果显示：未来五年内我国各省本级财承空间普遍较充裕；市本级财承已用比例较高，很多城市剩余空间有限；而区县级绝大多数财承状况良好，未来仍有较大的项目发展空间。

2、中国特色的 PPP 市场仍更加相信国有企业的力量

2021 年，国有资本（包括地方国企、央企和央企下属公司、其他国企）在市场中的份额仍旧较大。同时，自 2014 年以来，民企在 PPP 市场中的占比呈逐年下降趋势。近年来，经济社会发展面临严峻挑战，民企面临的风险增多增大，对于投资大、周期长的 PPP 项目而言，民企的参与意愿以及参与能力均受到影响。可以预见的是，具有更强抗风险能力的国有资本，将在未来基础设施 PPP 项目中承担更多的责任。

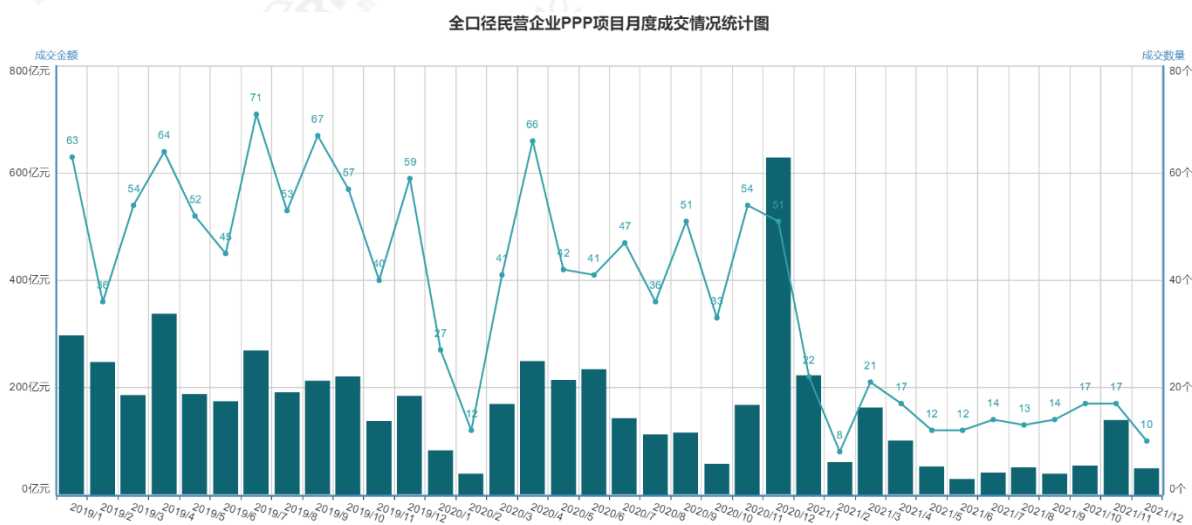


图 V-1 民营企业 PPP 项目月度成交情况统计图

3、PPP 应用行业分异明显

市政工程和交通运输是主要领域。根据统计，无论是财政部在库 PPP 项目，还是发改委在库 PPP 项目、市场成交以及落地 PPP 项目，市政工程和交通运输的行业份额遥遥领先，而养老、林业、农业、社会保障等行业的份额相对较少，并且相比于市政工程和交通运输的规模差距明显。一方面，对于城镇建设而言，市政工程和交通运输的基础性更强，需求更大，自然行业规模更大；另一方面，其他行业也需要尽快创新商业模式、明晰 PPP 价值，尽可能充分地调动社会资本的积极性和活跃度。但可以预见的是，在未来几年，市政工程和交通运输，仍将是 PPP 模式应用最主要的领域。

从近 5 年成交项目行业分布动态来看，交通运输行业的 PPP 市场规模占比优势愈加明显，2021 年的市场规模占比已超过了 60%。而城镇综合开发和生态环保的市场规模占比呈收缩趋势。2021 年，商业化程度较高、项目产权较为复杂的项目的城镇开发项目开始寻求 PPP 以外的投融资模式；而生态环保领域民营企业较多，前几年部分社会资本的盲目扩张导致资金链断裂，相关 PPP 项目无法继续履行，显得后劲不足。相反的水利建设和林业的市场规模占比倒是呈现上升趋势。

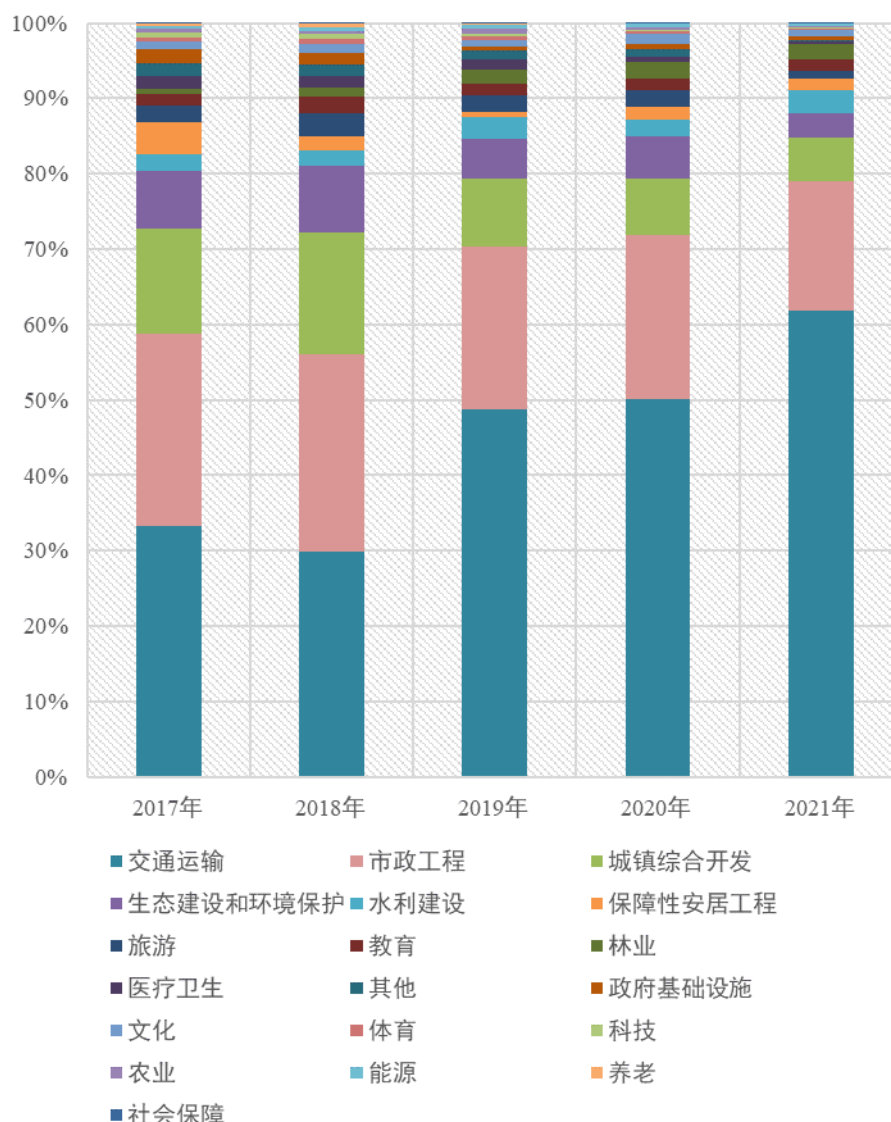


图 V-2 近 5 年各行业 PPP 项目市场成交规模占比分布

(二) 城市更新市场展望

结合近期政策导向及多年基建投融资行业实践经验，认为未来城市更新市场将出现以下特点：

- 1、综合整治+拆除重建整合实施将成为近年城市更新的主要方式。综合整治是提升城市建成区居住环境的有效途径，但该部分经营收益较少，过多依赖于财政投资；拆除重建能够彻底提升城市面貌，满足城市扩张发展的需求，同时具有较好的投资收益，但受住建部拆建比等条件限制，目前单独实施难度较大。通过两种模式整合，能够有效解决综合整治类项目资金不足的问题，避免城市更新中过度房地产化倾向。
- 2、涉及拆除重建内容的城市更新项目要慎重选择项目区域，建议集中于一二线人口较大规模净流入城市。一是因为人口净流入带来的建设需求客观存在，特别是建设用地紧张的城市，通过城市更新提高土地利用效率，是解决建设用地缺口的主要方式，二是人口流入能够消化市场需求，为项目资金平衡提供保障。
- 3、以提升改造、活化利用为主的文化历史建筑改造、工改等项目将受到进一步关注。这类项目一般不

改变土地性质，不拆除建筑主体结构，同时附带产业导入需求，主要通过长期经营收入实现收益平衡，符合现行政策鼓励方向。未来地方政府可能出台资金补助、税收优惠等政策鼓励该类项目实施。

4、地方政府将在城市更新中发挥更多主导作用，地方国企将成为城市更新重要参与主体，成为地方政府调节城市更新项目中公共利益、收益分配、避免房地产化倾向的重要手段。

（三）公路建设市场展望

“十三五”时期，面对错综复杂的国际形势、艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，以及新冠肺炎疫情的严重冲击，我国公路交通发展水平跃上新的大台阶，有力支撑了国家重大战略实施和全面建成小康社会目标如期实现，也为开启全面建设社会主义现代化国家新征程提供了良好基础。当前和今后一个时期，我国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化，总体上机遇大于挑战。“十四五”时期，是开启加快建设交通强国新征程，推动公路交通高质量发展的关键期，区域经济布局、国土开发格局、消费需求特征、要素供给模式、国家治理体系等将发生深刻变化，对公路交通发展提出新要求，构建新发展格局，坚持扩大内需战略基点，要求继续发挥公路交通先行引领和基础保障作用。从需求规模和结构看，在运输量稳步增长的同时，随着运输结构的调整，公路中长途营业性客运和大运量长距离货运占比将逐步下降。从需求质量看，将由“保基本、兜底线”向“悦其行、畅其流”转变。从需求类型看，将在全国不同区域呈现出更加多样化、差异化的发展态势。从发展重点看，基础设施建设任务仍然较重，同时提质增效升级和高质量发展要求更加迫切。从发展动力看，将由依靠传统要素驱动向更加注重创新驱动转变。

北京明树数据科技有限公司，是国内领先基础设施投融资数字化专业机构，是国内政府和社会资本合作（PPP）领域大数据应用的开创者和引领者，综合国际先进经验和国内丰富实践，独家研发智能数据分析系统和aPaaS低代码开发平台，将大数据和人工智能等应用与行业经验深度融合，开创“数据+软件+咨询”的全新模式，集合了金融、法律、财务、大数据、工程管理和各行业专家，用科技手段为基础设施和公共服务投融资产业链上的各方赋能，为政府部门、社会资本和金融机构等提供基于大数据的全生命周期业务流程和资产管理平台开发、智库研究、数据分析、绩效管理和全过程咨询等服务。

为企业客户提供数据分析/常年顾问服务

- PPP、类PPP投资项目、施工类项目等市场情况、竞争对手情况分析；
- 建设规划重大项目等市场机会挖掘；
- 土地交易情况统计分析；
- 区域内财政及债务分析、财政承受能力评估；
- 月度基建领域政策、重要领导人公开活动分析等；
- 区域投资潜力分析评价；
- 投资行业领域市场前景分析。

为企业/政府客户提供项目再谈判服务

- PPP项目具有投资高、合作期长、回报机制复杂等特点。在项目实施过程中由于项目前期准备、政策变化、合同理解等原因，一些问题逐渐显现，为促进项目顺利实施，需要对这些问题进行梳理及必要的调研分析，为后期与社会资本方（或政府方）谈判签订补充协议作支撑，编写项目在谈判实施方案，保证项目以相对客观合理的条件顺利实施，促成双方合作。

为企业/政府客户提供数字化管理平台

- 基于明树自研低代码平台，结合咨询经验和行业大数据，打造的投资项目数字化管理平台，覆盖项目投资、建设、运营、退出全生命周期，打破企业内部信息孤岛，实现全过程资产数据汇集，实时监控项目风险信息，关键指标可视化实时呈现，智能分析辅助投资决策，助力投资企业数字化转型；
- 明树投资管理系统已在中建八局、中交、中信建设、杭州城投等多家行业头部企业成功落地应用。

为金融机构提供常年数据服务

- 专项数据服务；
- 项目投前合规性评估、可融资性评估，外部平行风控服务；
- 项目投后的履约管理、风险评估、项目评级服务；
- 专项债加贷款项目咨询服务；
- 团队专业能力建设培训服务等。

为企业/政府客户提供项目绩效考核及系统化支持

- 依托自身PPP行业领域经验优势，为PPP项目编制一套切实可行操作文件，编制绩效考核实施方案，设计项目绩效考核指标及打分办法、绩效考核结果的应用方式等。并依托明树云aPaaS数字管理平台，搭建覆盖全生命周期（建设、运营及移交期）的PPP绩效管理系统，提高绩效考核的效率。



明树数据



PPPwiki



联系我们



北京明树数据科技有限公司（简称：明树数据），专注于基础设施投融资数字化应用，是国内政府和社会资本合作(PPP)领域大数据应用的开创者和引领者，综合国际先进经验和国内丰富实践，独家研发智能数据分析系统和apaaS平台，将大数据和人工智能等应用于行业经验深度融合，开创“数据+软件+咨询”的全新模式，集合了金融、法律、财务、大数据、工程管理和各行业专家，用科技手段为基础设施和公共服务投融资产业链上的各方赋能，为政府部门、社会资本和金融机构等提供基于大数据的全生命周期项目和资产管理平台开发、智库研究、数据分析、绩效管理和全过程咨询等服务。

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：



电话: 010-86203077

网址: www.bridata.com

邮箱: 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期内所有内容。