

总 报 告

General Report

B.1

政府和社会资本合作（PPP） 行业发展展望（2023）

社会科学文献出版社版权所有
中央财经大学政信研究院 北京明树数据科技有限公司联合课题组*

摘 要： 2023年11月8日，国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》，该意见旨在畅通民间资本参与基础设施投资的渠道，拓宽民间投资空间；充分发挥市场机制作用，提高基础设施和公用事业项目建设

* 课题组成员：安秀梅，中央财经大学政信研究院院长，教授，博士生导师，研究方向为财税理论与政策、政府投融资等；王政，北京惠城（苏州）律师事务所合伙人，中央财经大学政信研究院政府和社会资本合作中心副主任，研究方向为投融资、政府和社会资本合作；王朋飞，中央财经大学博士，研究方向为财政理论与政策；肖光睿，北京明树数据科技有限公司，研究方向为投融资数字化管理；李飞，北京明树数据科技有限公司，研究方向为交通投融资；焦军，北京明树数据科技有限公司，研究方向为政府采购与投融资规划；侯继尧，北京明树数据科技有限公司，研究方向为政府和社会资本合作项目管理；朱立莉，北京明树数据科技有限公司，研究方向为基建投融资数据规划与挖掘；杨茗，北京明树数据科技有限公司，研究方向为PPP项目市场与政策；蔡佳迎，北京明树数据科技有限公司，研究方向为政府债务管理；李妍，北京明树数据科技有限公司，研究方向为PPP项目市场与政策；武玲玲，中央财经大学政信研究院助理研究员，研究方向为公共管理。



运营水平；遏制新增地方政府隐性债务，确保规范发展、阳光运行，促进经济社会高质量发展。本报告阐述了 2023 年中国政府和
社会资本合作（PPP）行业发展的宏观经济形势，分析了 PPP 市
场运行情况及面临的项目收益不足、社会资本选择、项目建设实
施及运营监管更加严格等方面的挑战，展望了伴随新机制的应用，
责任主体与项目流程的重构、项目边界的明确以及民间资本活力
的进一步有序释放。

关键词： PPP 新机制 宏观经济 特许经营模式

一 2023年 PPP 行业发展的宏观形势

（一）继续实施稳定的宏观政策，经济复苏进一步加快

2023 年《国务院政府工作报告》确定了经济发展的总目标，继续把“稳字当头、稳中求进”作为 2023 年的经济工作总原则，把扩大内需和拉动投资作为推动经济增长的重要抓手。对此，中央财政安排地方政府专项债券 3.8 万亿元以撬动更多社会资本投资，通过实施城市更新项目，鼓励和吸引更多民间资本参与国家重大工程和补短板项目建设。

同时，2023 年，各项政策不断落实落细，生产生活秩序加快恢复，经济增长内生动力不断积聚增强，高科技带动的数字经济发展提速。

（二）新老基建共同发力，释放经济发展活力

新基建是支撑新业态、新产业、新服务发展的战略性基石，更是拉动有效投资和经济增长的重要发力点。在健康码、在线网课、智慧零售、直播带货、车联网等新事物、新业态的背后，是 5G、大数据、物联网、人工智能等新一代信息技术的投入应用，展现了新型基础设施的强大支撑作用。“十四



五”期间，预计大数据中心投资将以每年超过20%的速度增长，将带动投资超过3万亿元。新基建逐渐成为中国经济高质量发展的重要驱动力，在加快经济社会发展质量变革、效率变革、动力变革等方面发挥了巨大的牵引作用。

老基建依然是稳增长的“压舱石”，也是实现经济高质量发展的重要动力源。2022年，我国高速铁路运营里程从2.5万公里增加到4.2万公里；高速公路里程从13.6万公里增加到17.7万公里；新建改建农村公路125万公里；新增机场容量4亿人次；发电装机容量增长40%以上。^①大兴机场凤凰展翅、港珠澳大桥跨洋过海、“西电东送”蒸蒸日上、“南水北调”千里奔流，我国交通、能源、水利等领域取得的历史性成就，离不开现代综合立体交通运输体系、现代能源体系的加快构建以及基础设施整体水平的跨越式提升。

欲筑室者，先治其基。加强基础设施建设，既是稳投资、扩内需、拉动经济增长的重要途径，也是优化结构、产业升级、提高发展质量的重要工具。随着稳经济一揽子政策持续显效和接续政策措施落地落实，从中央到地方、从传统老基建到新基建，从项目到资金，一系列稳投资举措将形成合力，为经济高质量发展积蓄强大动能。

（三）基础设施进入存量时代，资产盘活成为重要议题

2022年5月25日，国务院办公厅印发《关于进一步盘活存量资产扩大有效投资的意见》（国办发〔2022〕19号），提出我国当前已形成大量存量资产，但还未形成存量资产和新增资产的良性循环，亟须加大存量资产盘活力度，可通过基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）、PPP、资产证券化、盘活存量和改扩建有机结合、挖掘闲置低效资产价值，以及产权规范交易、并购重组、不良资产收购处置、混合所有制改革、市场化债转股等方式进行盘活，有利于提高基础设施运营管理水平，拓宽融资渠道、促进有效投资，进而降低政府债务风险。同年12月，国务院印发《扩大内需战略规划

^① 《政府工作报告》，中国政府网，2023年3月14日，http://www.gov.cn/premier/2023-03/14/content_5746704.htm。



纲要（2022—2035年）》，再次提出有序推动基础设施领域不动产投资信托基金健康发展，并通过多种方式盘活存量资产，形成存量资产和新增投资的良性循环。

PPP在存量基础设施领域的应用，有利于更好地吸引运营能力较强的社会资本，提高基础设施运营效率，提升项目运营收益；有利于将政府当前及短期内的支出责任纳入中长期预算，防范和化解地方政府债务风险；此外还可以拓展PPP应用场景，优化PPP应用的整体结构，弥补PPP发展短板，对我国PPP的健康发展具有重要意义。

（四）从停摆到重启，PPP新机制正本清源

从2023年3月开始，PPP项目入库工作暂停，地方政府无法通过财政预算支出项目获得经费，新的PPP项目无法落地。同时，福建、广西、湖北、山西、山东、重庆等地，纷纷开展对PPP项目的专项审计工作，部分地区设立审计整改工作专班，围绕PPP项目开展自查与整改，PPP进入停摆阶段。

2023年6月26日，审计署发布《国务院关于2022年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，审计署首次在审计报告中提及政府和社会资本合作。报告内容显示，此次重点抽查18个省（区、市）本级及187个地区计划总投资1.53万亿元的408个PPP项目，着重剖析了入库环节审核不严、履约环节不尽诚信、建设运营环节不当推责揽责、部分项目形成损失浪费四个方面的问题。该审计报告的发布是PPP停摆以来官方首次公布相关信息，报告中虽无关于PPP项目未来发展的结论性内容，但其提到的问题及问题涉及的项目数量，引发了业界对于PPP项目走向的担忧。

2023年11月8日，国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》（以下简称《意见》），从多个角度对PPP重新进行规范，PPP何去何从最终尘埃落定，给PPP存量项目吃了一颗“定心丸”。

《意见》是对PPP重新审视之后提出的重要成果文件，引导PPP正本清源，并从多个方面进行重大调整。一是PPP将由原先财政部、国家发展



改革委等多头管理，转为由国家发展改革委牵头推进，财政部门不再参与项目管理，而是主要聚焦履行预算管理和政府债务管理职责，2023年11月26日财政部发文废止了2015~2022年的11个文件；二是提出“政府和社会资本合作应全部采取特许经营模式实施”，且聚焦使用者付费项目，经营收入需要能够覆盖建设投资和运营成本、具备一定投资回报，而不新增支出责任；三是明确PPP的重点领域，包括“公路、铁路、民航基础设施和交通枢纽等交通项目，物流枢纽、物流园区项目，城镇供水、供气、供热、停车场等市政项目，城镇污水垃圾收集处理及资源化利用等生态保护和环境治理项目，具有发电功能的水利项目，体育、旅游公共服务等社会项目，智慧城市、智慧交通、智慧农业等新型基础设施项目，城市更新、综合交通枢纽改造等盘活存量和改扩建有机结合的项目”；四是积极促进民营企业参与PPP，一方面调动民营资本投资的积极性和调整民间资本投资结构，另一方面充分利用民营资本市场化程度高、管理机制灵活、运营效率高等特点，提高项目的运营效率和投资回报率。无疑《意见》的出台对PPP的影响是巨大的，将使PPP回归聚焦使用者付费，鼓励民营资本积极参与的本源。《意见》的正式对外发布，标志着停滞了9个月之久的PPP，迎来了新机制引领下全新的发展阶段。

二 2022年中国政府和社會資本合作 市場情況分析

（一）中标——全国PPP项目中标情况分析^①

1. 中标项目总体分析

2022年，全国共成交PPP项目1271项，总投资金额超过2.5万亿元。

^① PPP项目中标情况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国家发展改革委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国家发展改革委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PPP中标项目范畴。



截至 2022 年底，全国 PPP 项目共计成交 15163 项，总投资 24.41 万亿元。从近 9 年（2014~2022 年）PPP 项目成交情况来看，2014~2017 年全国 PPP 项目的成交数量和成交规模实现逐年快速增长，并在 2017 年达到顶峰，此后出现下降趋势；2017~2021 年，无论是成交数量还是成交规模均呈现不同程度的下降；反而到了 2022 年，PPP 市场回暖，成交数量和成交规模又呈现上升趋势（见图 1）。

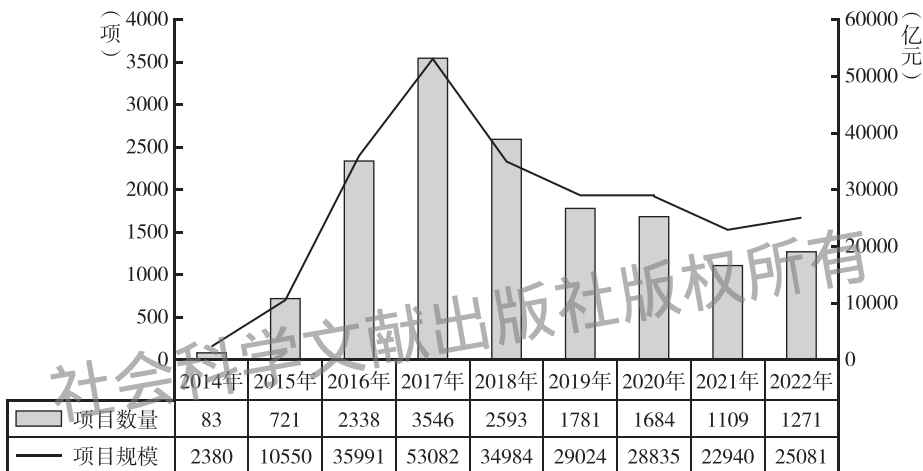


图 1 2014~2022 年全国 PPP 项目年度成交情况统计

资料来源：明树数据。

2. 中标项目分区域分析

2022 年，从 PPP 项目成交数量区域分布来看，贵州省的项目数量最多，达到 137 项；同时，河南、江西、广西等地项目成交数量也较多（见图 2）。从成交规模来看，2022 年云南成交项目投资金额最多，超过 2000 亿元，达到 2151 亿元；其次，湖北、四川、甘肃等地项目成交规模也较大（见图 3）。2022 年 PPP 项目成交数量和规模均靠后的有：西藏、上海、北京、海南和青海，项目成交数量仅为个位数，其中上海成交的一个项目未公布中标金额。

与 2021 年相比，2022 年很多地区项目成交数量和规模均出现了不同程度的上涨，涨幅较大的地区包括福建、甘肃、内蒙古等。亦有部分地区项目

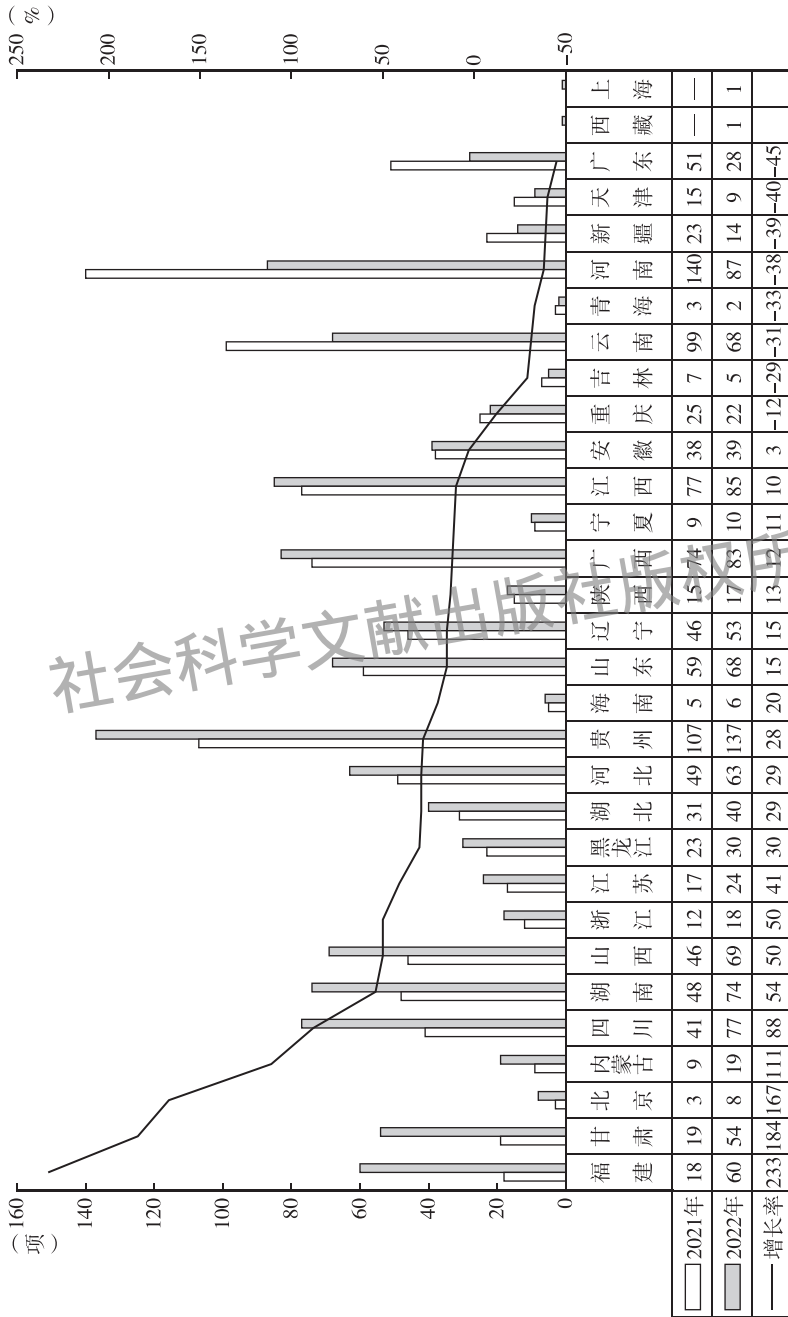


图 2 2021~2022 年全国 31 个省(区、市)PPP 项目成交数量对比

资料来源：明树数据。

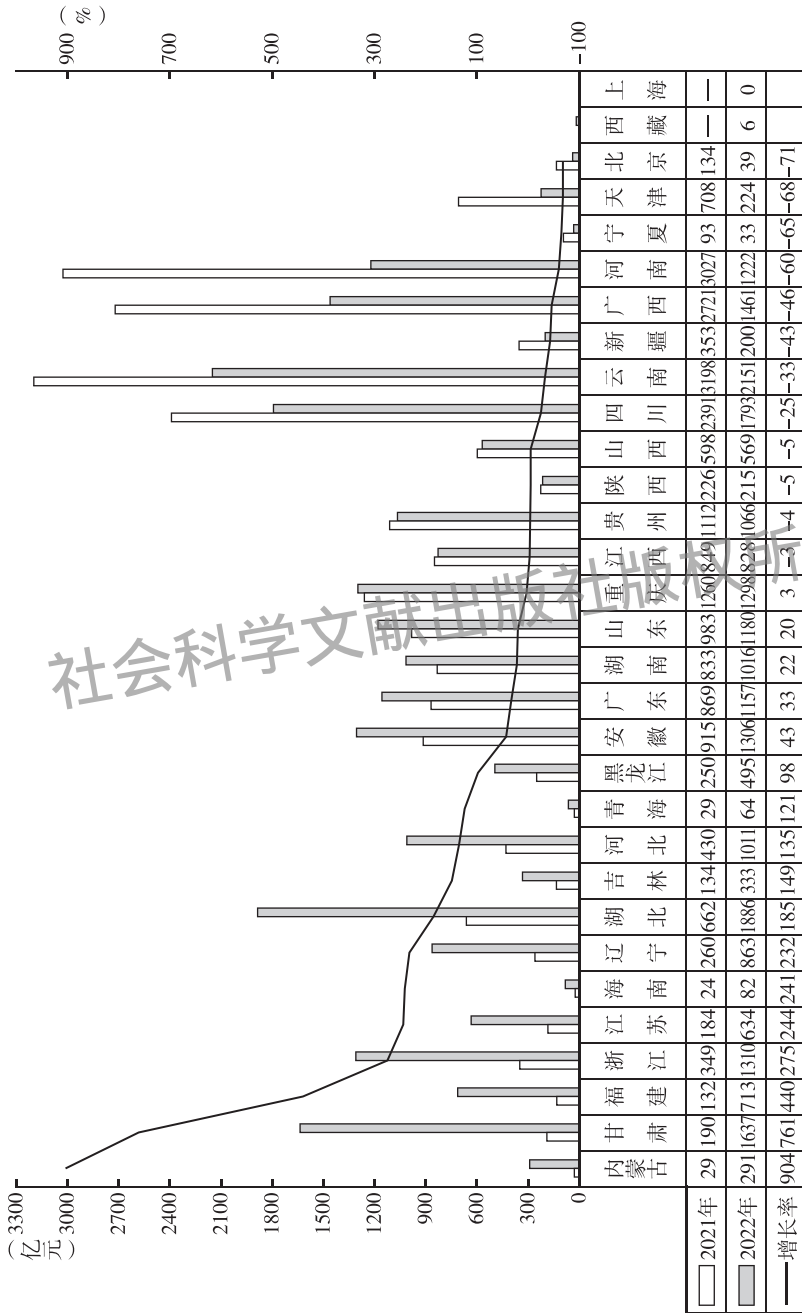


图3 2021~2022年全国31个省(区、市)PPP项目成交规模对比

注:若分项合计与总数不等,系数数据取整所致,未进行机械调整。

资料来源:明树数据。

成交数量和规模出现了相反的变化趋势，如北京、四川、山西、贵州、陕西、广西、宁夏、江西、吉林、青海、广东、重庆。其中，北京项目成交数量上涨幅度高达 167%，但项目成交规模降幅为 71%。此外，云南、河南、新疆和天津项目成交数量和规模均呈下降趋势。

3. 中标项目分行业分析

2022 年，从成交数量来看，市政工程类 PPP 项目成交数量最多，达 733 项，其次，交通运输类 PPP 项目成交数量也较多，为 161 项，其余行业项目成交数量均在 100 项以下；从成交规模来看，交通运输类 PPP 项目以 1.49 万亿元的成交规模占据了最大份额，占比 59.55%。其次，市政工程、城镇综合开发等行业的表现也相对突出，分别成交了 0.50 万亿元、0.21 万亿元（见图 4）。按行业的细分领域项目成交规模统计，交通运输类项目主要集中在高速公路、一级公路等规模较大的细分领域。

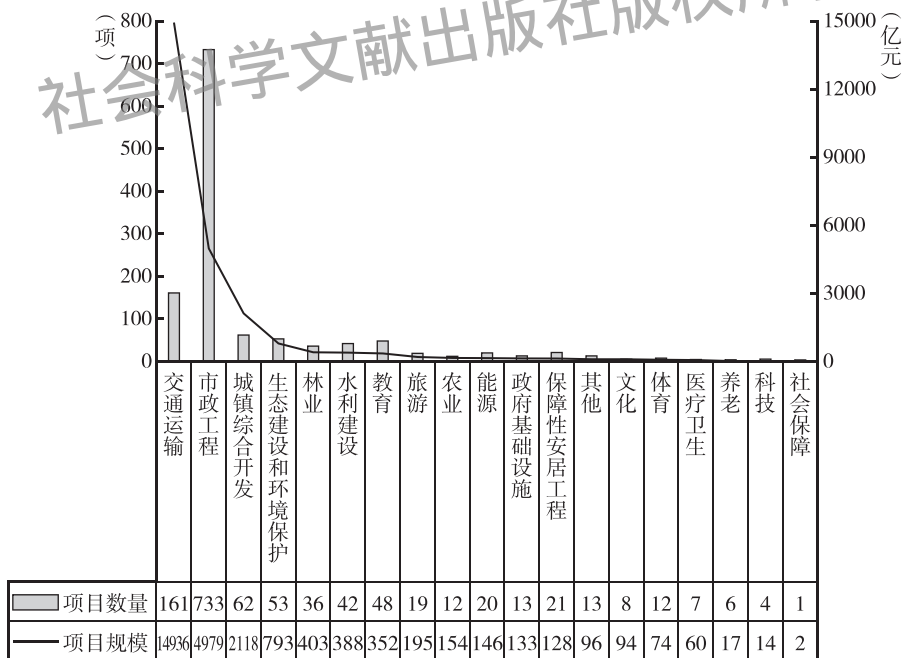


图 4 2022 年分行业 PPP 项目成交情况统计

注：若分项合计与总数不等，系数据取整所致，未进行机械调整。

资料来源：明树数据。



与 2021 年相比，2022 年城镇综合开发、市政工程、能源、农业、体育等行业的项目成交数量呈增长趋势，政府基础设施项目成交数量未发生变化，其余行业的项目成交数量均呈下降趋势，其中，社会保障（例如社会福利机构、殡葬、就业服务机构）的项目成交数量降幅达到了 67%（见图 5）。项目规模方面，相比于 2021 年，2022 年农业、城镇综合开发、能源、市政工程、教育、医疗卫生、交通运输等行业的项目成交规模呈现增长趋势。其中，农业、城镇综合开发的项目成交规模增长幅度在 100% 以上。其余行业的项目成交规模呈下降趋势，其中保障性安居工程项目成交规模降幅达 67%（见图 6）。

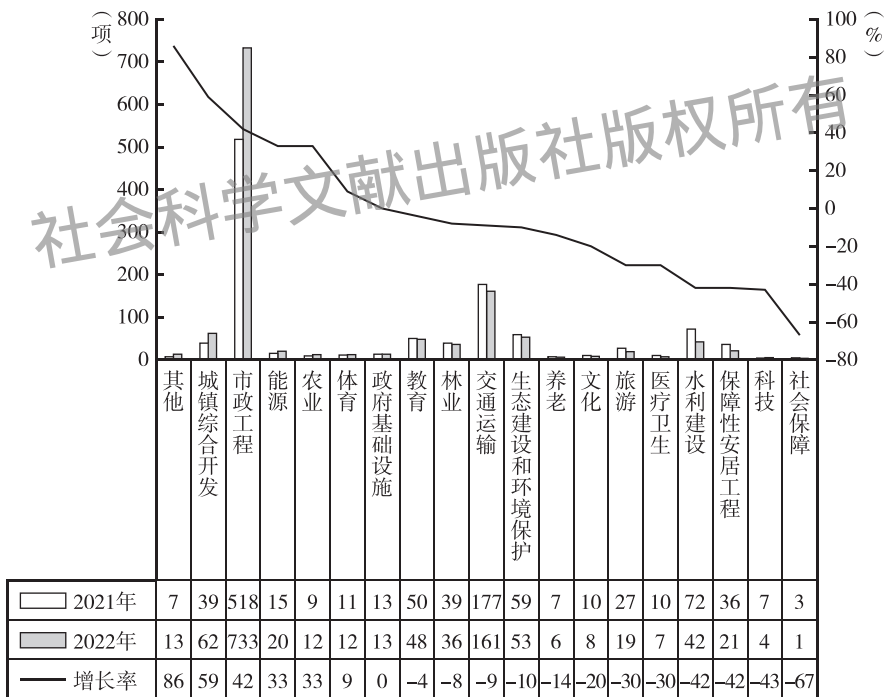


图 5 2021~2022 年分行业 PPP 项目成交数量对比

资料来源：明树数据。

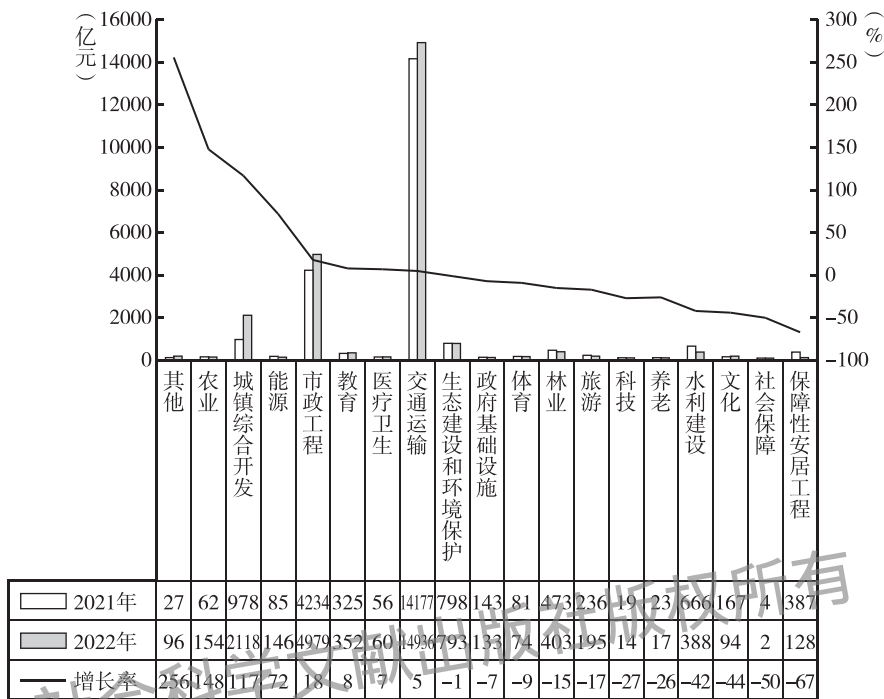


图6 2021~2022年分行业PPP项目成交规模对比

资料来源：明树数据。

4. 不同性质社会资本中标情况分析

2022年，国有企业（包括地方国企、央企和央企下属公司、其他国企）仍是中标主力军，中标项目规模达到2.40万亿元，占全部中标项目规模的九成以上，高达95.67%；项目数量为1028项，占全部项目数量比重超过八成（80.88%），是当之无愧的领头羊。在国有企业中，地方国企占据份额最大（见图7）。

从民企项目成交数量和规模占比来看，2014~2022年，2015年民企在PPP市场中的占有率达到顶峰，其中项目成交数量占比超过一半（50.76%），2015年后总体呈下降趋势（见图8）。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。

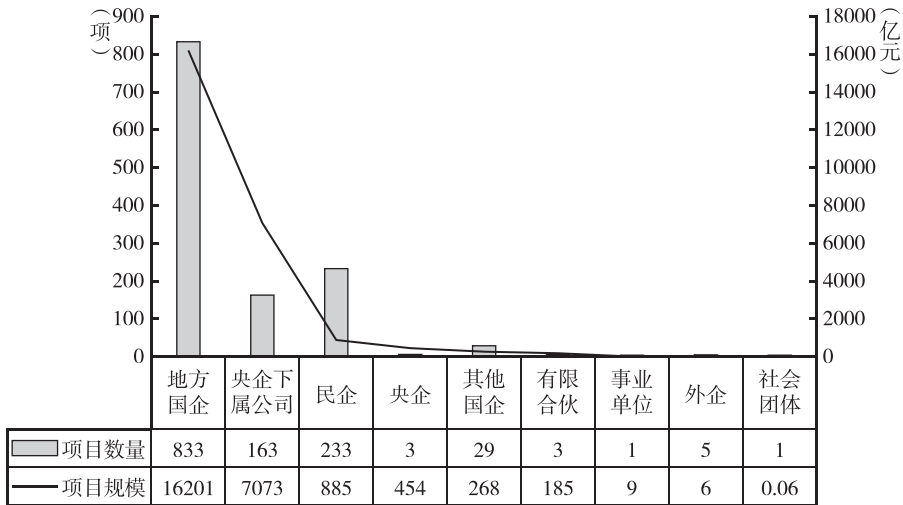


图 7 2022 年不同性质企业 PPP 项目中标情况统计

资料来源：明树数据。

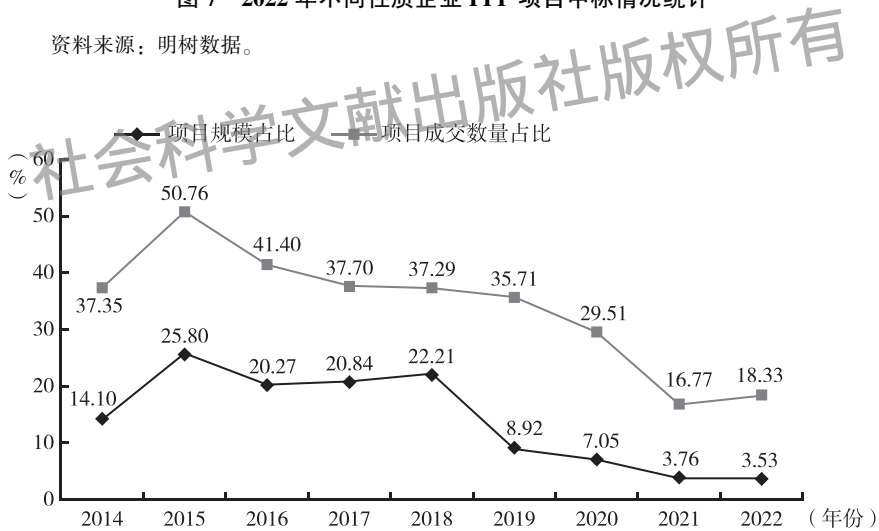


图 8 2014~2022 年民企 PPP 项目成交数量和规模占比变化趋势

资料来源：明树数据。

(二) 落地——全国 PPP 项目公司成立情况分析

1. 项目公司成立情况总体分析

截至 2022 年底，全国 PPP 项目累计成交 15163 项，其中已成立项目公司的



项目共有 11665 项，整体落地率为 76.93%。2018 年，PPP 项目落地率达到顶峰后总体下行，2019~2021 年基本保持在 80% 的水平。2022 年项目落地率明显下降，主要原因是项目成交、落地到信息公开尚需一段时间（见图 9）。

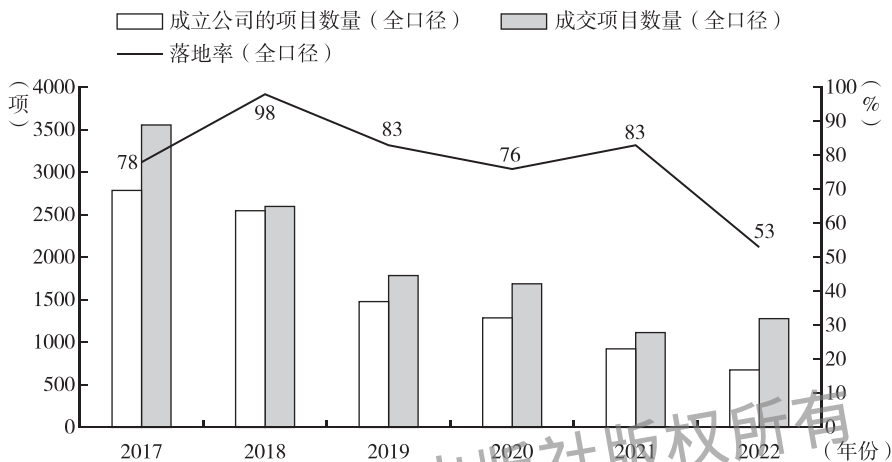


图 9 2017~2022 年 PPP 项目公司成立情况统计

资料来源：明树数据。

项目公司成立平均历时情况反映了 PPP 项目中各参与方从沟通谈判、签订合同到项目公司成立的效率。2017~2022 年，PPP 项目中全部已成立的项目公司成立平均历时为 115 天^①。2017 年，PPP 项目规范化文件相继出台后，由于规范性要求，2018 年及 2019 年 PPP 项目公司成立平均历时明显增加；2020 年后，随着 PPP 项目不断规范，项目公司成立平均历时渐趋缩短，效率不断提升（见图 10）。从历时区间来看，PPP 项目公司成立历时主要集中在 100 天以下，着重集中在 12~71 天，其中 24~35 天占比最高（见图 11）。

2. 项目公司成立分布情况分析

除中央本级和上海^②外，浙江省 PPP 项目落地率最高，为 97%。此外，

- ^① 公开数据显示的项目公司成立历时为负（项目公司成立早于项目中标）的未纳入统计。
^② 中央本级仅有 1 个中标项目且已成立项目公司，上海仅有 6 个中标项目并且均已成立项目公司，虽项目公司成立比例较高，但项目数量较少，不具有代表性。

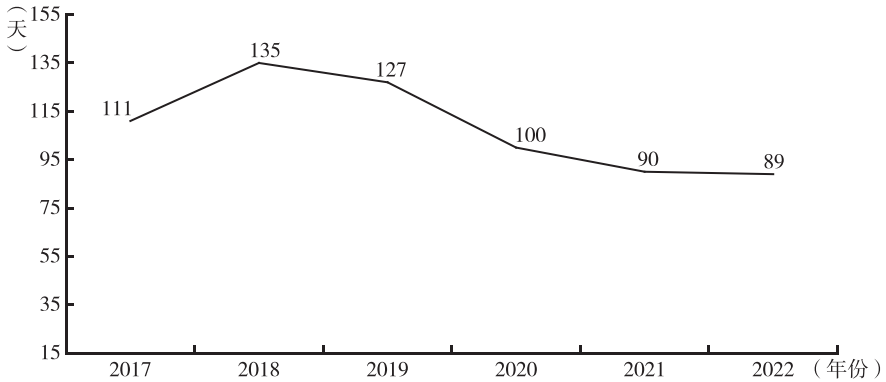


图 10 2017~2022 年 PPP 项目公司成立平均历时情况统计

资料来源：明树数据。

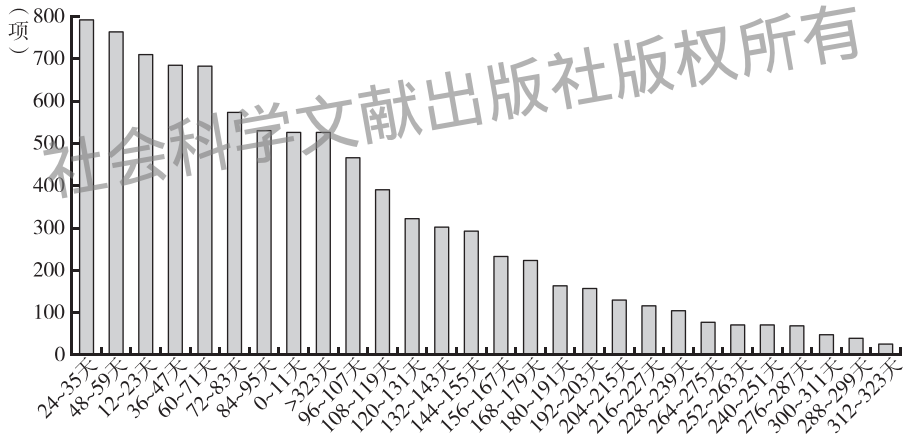


图 11 2017~2022 年 PPP 项目公司成立历时情况分区间统计

资料来源：明树数据。

江苏、山东、吉林、安徽、湖北等落地率也较高，均高于 86%。相应而言，新疆生产建设兵团、新疆、宁夏等落地率较低，落地率均不高于 70%，其中新疆生产建设兵团和新疆落地率均为 60%（见图 12）。

在全国范围内，大部分区域的 PPP 项目公司成立平均历时在 100 天以上，其中成立平均历时最短的为辽宁，平均历时 84 天，但项目落地率为 75%，

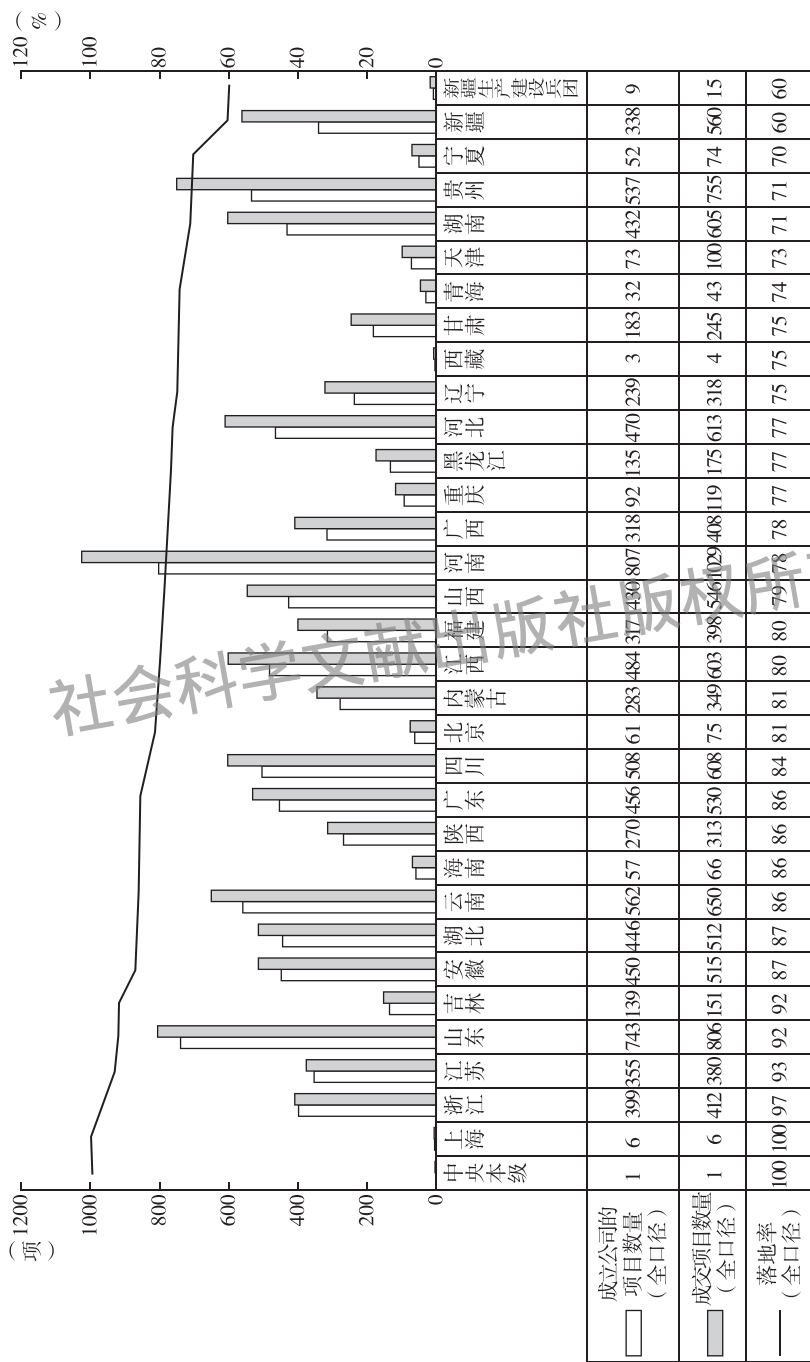


图 12 2017 ~ 2022 年 PPP 项目公司成立情况统计

资料来源：明树数据。



相对偏低。此外，新疆生产建设兵团、贵州、浙江、天津和黑龙江的项目公司成立平均历时也较短，均少于 96 天，分别为 85 天、90 天、93 天、95 天和 95 天；历时较长的为上海、海南和西藏，成立平均历时分别为 214 天、198 天和 197 天（见图 13）。

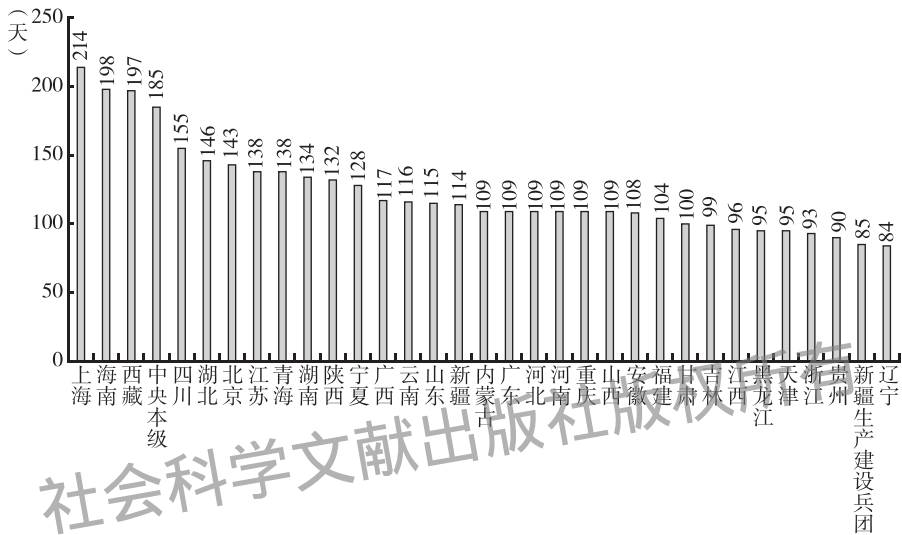


图 13 2017~2022 年 PPP 项目公司成立平均历时情况统计

资料来源：明树数据。

3. 项目公司成立行业分析

分行业来看，项目落地率最高的为文化行业，落地率为 91%，文化行业项目公司成立平均历时为 124 天。其余行业的项目落地率总体而言差别不大，基本在 80% 左右。整体来看，除文化行业外，政府基础设施、科技、体育、医疗卫生、生态建设和环境保护等行业的项目落地率相对较高，均高于 86%（见图 14）。

分行业来看项目公司成立平均历时情况，其中最短的为林业项目，成立平均历时为 57 天；成立平均历时最长的为医疗卫生项目，成立平均历时为 142 天。其余行业的项目公司成立平均历时基本接近，主要集中在 110~120 天（见图 15）。

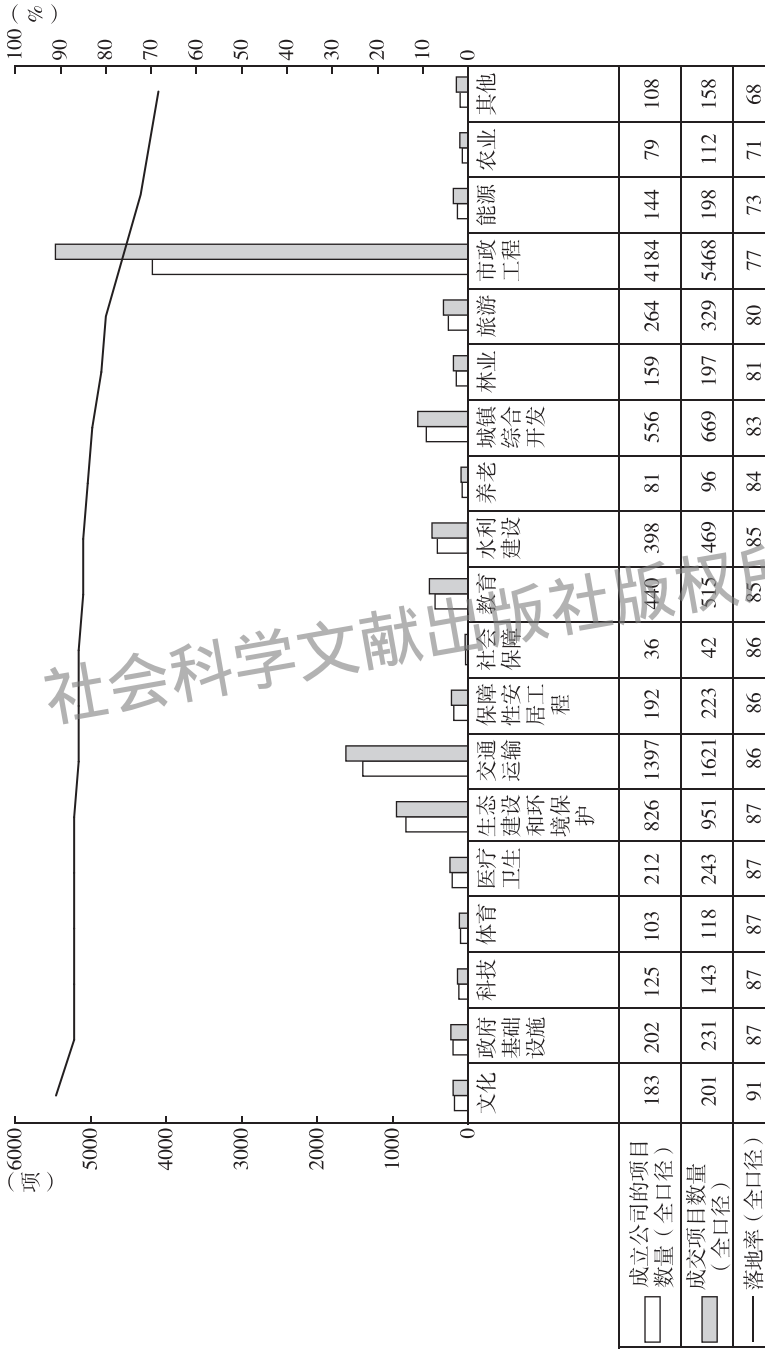


图14 2017~2022年分行业PPP项目公司成立情况统计

资料来源：明树数据。

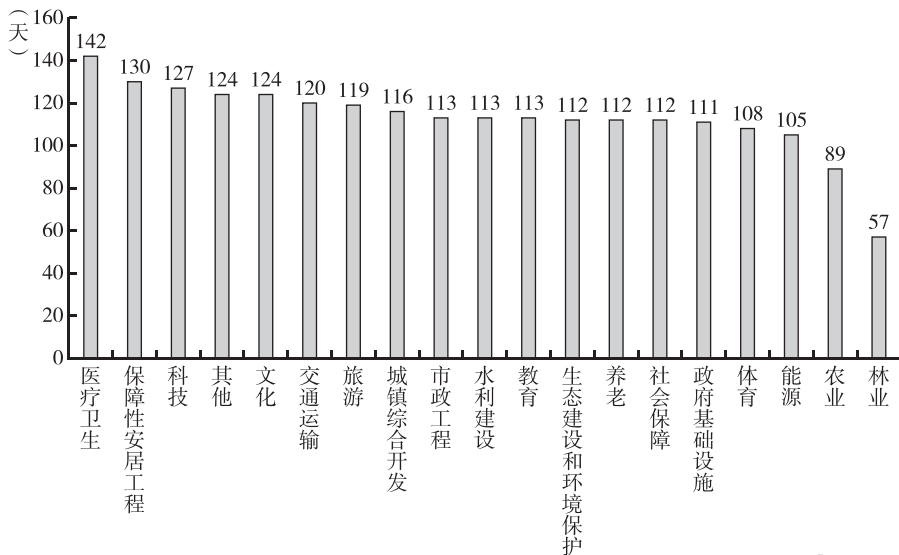


图 15 2017~2022 年分行业 PPP 项目公司成立平均历时情况统计

资料来源：明树数据。

社会科学文献出版社版权所有

三 新机制背景下我国政府和社会资本合作面临的挑战与展望

PPP 实施近十年来，在一定程度上起到了改善公共服务、拉动有效投资的作用，但在实践中也出现了一些亟待解决的问题。2023 年 11 月 8 日，国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》，新机制更加强调市场化操作，减少对政府支持的依赖。

相较于 2014 年以来依据《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42 号）推行的 PPP “旧机制”，2023 年提出的 PPP 新机制在多个方面有重大创新，包括管理体制和管理部门的理顺及明确，要求社会资本优先选择民营企业，并用列举的方式制定了《支持民营企业参与的特许经营新建（含改扩建）项目清单（2023 年版）》，将特许经营期限



延长到了40年等。更为重要的是，新机制对PPP从项目内容、模式、领域、建设、运营、监管等诸多方面提出“新规定、新要求、新措施”。这些新的规定和要求，为真正发挥好“有为政府和有效市场”的作用和价值打下了良好的政策及实施基础，但对于新机制下PPP项目本身及各参与方而言，无疑也带来了较大的压力和“挑战”。

（一）新机制背景下我国政府和社会资本合作面临的新挑战

1. 项目收益不足问题突出

在PPP新机制“坚决遏制新增地方政府隐性债务”的总体要求下，没有了政府的“可行性缺口补助、承诺保底收益率、可用性付费”等财政资金对项目建设和运营成本的弥补，使用者付费不足的项目面临更加严峻的考验，项目收益不足问题突出。

一方面，新机制“聚焦使用者付费项目”，一是要求有明确收费渠道和方式，项目经营收入能够覆盖建设投资和运营成本，应实现财政“零投入”；二是在项目建设期对使用者付费项目给予政府投资支持的，应依法依规并严防新增地方政府隐性债务；三是政府付费只能按规定补贴运营，不能补贴建设成本；四是可行性缺口补助、承诺保底收益率、可用性付费等任何回报方式均不得使用。上述规定实质上就是要求现阶段的PPP项目严格按照市场化的规则运作，财政不承担支出责任，项目不增加任何政府债务和负担，真正实现项目投入与产出的平衡。

另一方面，新机制将政企合作模式限定为“全部采取特许经营模式”。现阶段实施基础设施与公共服务特许经营模式主要基于2015年发布的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》的规定和要求，对于特许经营项目的回报来源，按照该办法第19条，特许经营协议可以约定特许经营者通过向用户收费等方式取得收益，向用户收费不足以覆盖特许经营建设、运营成本及合理收益的，可由政府提供可行性缺口补助，包括政府授予特许经营项目相关的其他开发经营权益。显然特许经营项目的回报来源包含了使用者付费、可行性缺口补助及项目相关的开发经营收益。在新机制“不得通过可



行性缺口补助、承诺保底收益率、可用性付费等任何方式，使用财政资金弥补项目建设和运营成本”的新规严格要求下，特许经营项目的回报来源显而易见只能为使用者付费及项目相关的开发运营收益。同时，在新机制要求“政府和社会资本合作应全部采取特许经营模式实施”，并要求合理采用 BOT、TOT、ROT、BOOT、DBFOT 等具体实施方式的情况下，PPP 项目无疑聚焦为“有收益且能自平衡”的特许经营项目。但在 PPP 项目实践中，不是每个特许经营项目都能实现足额的“开发运营收益”。对项目实施主体和拟参与项目的政企各方主体来说，如何科学包装和谋划这类项目并有效避免新增隐性债务风险，对项目实施内容、实施方式、交易架构、回报机制、边界条件、特许经营主体条件及标准等各方面的设置、选择及确定都是较大的挑战。

2. 社会资本选择风险仍在

PPP 新机制在“充分发挥市场机制作用，拓宽民间投资空间”的总体要求下，鼓励支持并优先选择民营企业参与 PPP 项目，但是并没有明确“优先”的分寸，这使得企业市场风险仍有存在的可能。

新机制提出“优先选择民营企业参与”，并要求“最大程度鼓励民营企业参与政府和社会资本合作新建（含改扩建）项目”，制定《支持民营企业参与的特许经营新建（含改扩建）项目清单（2023 年版）》并动态调整。同时，明确了“市场化程度较高、公共属性较弱的项目，应由民营企业独资或控股；关系国计民生、公共属性较强的项目，民营企业股权占比原则上不低于 35%；少数涉及国家安全、公共属性强且具有自然垄断属性的项目，应积极创造条件、支持民营企业参与”等。新机制下 PPP 项目对民企参与的权利有显而易见的维护和保障。但原有模式项目实践中不乏部分民营企业缺乏资金及建设运营能力而导致失败的案例。实践中，实施主体如何选择才能找到有资金实力及运营经验同时又能包装谋划项目的民企，以保证项目的正常运营及避免市场风险，是一个很大的挑战。

3. 项目监管更加规范

PPP 新机制“提高基础设施和公用事业项目建设运营水平，确保规范



发展、阳光运行”的规定，对 PPP 项目的建设实施提出了更加严格和具体的监管要求，明显增大了项目整体建设实施的难度和主体责任压力。实施主体如何在项目实施过程中真正做到严格、公平、规范，特许经营主体又如何认真履约，受委托的专业咨询机构又如何保证服务质量，是整个 PPP 新机制下特许经营项目可行、可融、可预期、防风险的重要基础和保障。

新机制对于 PPP 项目建设实施提出的规范要求，主要体现在：一是对特许经营方案的严格审核。首先要求特许经营方案编制比照政府投资项目审批权限和要求；其次是在审核特许经营方案时，要同步开展特许经营模式可行性论证，对项目是否适合采取特许经营模式进行认真比较和论证。该规定对特许经营方案的编制能力、审核能力，对特许经营模式可行性论证的审核和把关能力都提出了更高更明确的要求。这是整个 PPP 项目依法合规和顺利实施的前提和基础保障，对项目实施主体及第三方专业机构来说都是更高的要求 and 更大的挑战。二是在特许经营者选择方面，首先要求通过公开竞争方式依法依规选择特许经营者，其次要求将项目运营方案、收费单价、特许经营期限等作为选择特许经营者的重要评定标准，并高度关注其项目管理经验、专业运营能力、企业综合实力、信用评级状况，规定选定的特许经营者及其投融资、建设责任原则上不得调整，确需调整的应重新履行特许经营者选择程序。三是对投资管理程序的履行更加严格。这是新机制为避免原机制下出现的建设手续缺失导致项目无法推进现象而提出的更加规范的新要求。四是新机制对特许经营者明确提出了做好项目建设实施管理，强化建设风险控制，防止项目烂尾的具体要求。总的来说，新机制框架下的严格要求对政府和实施主体来说无疑是较大的考验。

4. 运营监管更加严格

PPP 新机制要求对 PPP 项目“切实加强运营监管”，不能出现原机制下部分项目运营“走过场”的现象。对运营的监管主要体现在：一是定期开展项目运营评价，包括对项目运营情况的监测分析，评估潜在风险，建立约束机制，加大公共监督力度，开展绩效评价等。新机制下，特许经营主体显然是自己为运营后果“兜底”“买单”，如何做好项目运营，如



何真正做到保证运营的质量和收益，对合作各方来说都是一个巨大的挑战。二是明确惩戒违法违规和失信行为，尤其对提供的公共产品、公共服务不满足特许经营协议约定标准的，要求特许经营者按照协议约定承担违约责任的同时，将项目相关方的失信信息纳入全国信用信息共享平台，显然这种“警钟长鸣”的方式对特许经营主体具有很大的“威慑力”。三是明确了特许经营期限届满或提前终止的规范要求，针对原机制下存在的“恶意”提前终止，造成政府变相举债的现象，新机制特别规定了“严禁以提前终止为由将特许经营转变为通过建设—移交（BT）模式变相举债”，这就从源头上杜绝了因提前终止可能导致的项目违规举债后果。确需提前终止的项目如何依法合规处理好后续工作的问题，是特许经营主体面临的又一个重要挑战。

（二）新机制背景下政府和社会资本合作行业发展展望

1. 新机制背景下政府和社会资本合作仍大有可为

《意见》建立了 PPP 项目新合作机制，对存量和新建 PPP 项目参与各方均产生重要影响。新机制规范和严格限制了 PPP 项目的适用范围，明确界定新机制的边界条件，建立了以鼓励民间投资、发挥市场机制作用、遏制新增地方政府隐性债务为显著特征的特许经营新模式。

新机制要求“合理把握重点领域。政府和社会资本合作应限于有经营性收益的项目，主要包括公路、铁路、民航基础设施和交通枢纽等交通项目，物流枢纽、物流园区项目，城镇供水、供气、供热、停车场等市政项目，城镇污水垃圾收集处理及资源化利用等生态保护和环境治理项目，具有发电功能的水利项目，体育、旅游公共服务等社会项目，智慧城市、智慧交通、智慧农业等新型基础设施项目，城市更新、综合交通枢纽改造等盘活存量和改扩建有机结合的项目”。对比原机制的应用领域（PPP 项目库中具体分 19 类），新机制的应用领域大幅减少，主要包括交通、物流园区、市政、环境保护、水利、公共服务、新基建、存量和改扩建结合等 8 个领域。但是，对比《基础设施和公用事业特许经营管理办法》适用的“能源、交通



运输、水利、环境保护、市政工程”五大领域，新机制适用范围扩大并细化。

2. 新机制背景下民间资本积极性进一步释放

PPP新机制出台，最大限度鼓励民营企业参与，是贯彻落实党中央、国务院决策部署，引导市场回归PPP初衷本源，进一步调动民间投资积极性的重要措施。新机制明确要求“最大程度鼓励民营企业参与政府和社会资本合作新建（含改扩建）项目”，这不仅符合我国最初引入PPP模式时的初心，更是当前我国激发民间投资活力的客观需求。同时，要求优先选择民营企业参与，“市场化程度较高、公共属性较弱的项目，应由民营企业独资或控股”，“关系国计民生、公共属性较强的项目，民营企业股权占比原则上不低于35%”，“少数涉及国家安全、公共属性强且具有自然垄断属性的项目，应积极创造条件、支持民营企业参与”，并制定《支持民营企业参与的特许经营新建（含改扩建）项目清单（2023年版）》，且名单是动态调整的，这为民营资本参与PPP项目提供了很大空间。

这将打破长期以来PPP项目中牵头单位多为地方国企或者央企，民营企业参与受限的局面，也将极大地刺激民营资本参与公共基础设施建设的意愿，促进民营经济的发展。优先选择民营企业参与，符合PPP的本意和国际惯例。优先选择民营企业参与，是要坚持初衷、回归本源，最大限度鼓励民营企业参与PPP新建（含改扩建）项目。新机制为民营企业参与项目建设提供了政策依据和保障，有利于进一步增强民营企业信心，打破政府及央国企部分行业壁垒，使高效发展的民营经济进入政府投资领域才是真正实现PPP项目双维度目标并取得成功的重要保障。

3. 新机制塑造新流程，新流程激发新活力

新机制明确了特许经营项目的管理职责分工，确立国家发展改革委牵头特许经营模式推进工作，要求地方各级政府负起主体责任、地方各级发展改革部门发挥综合协调作用、各级财政部门严格执行预算管理制度，同时重构了特许经营项目全生命周期的管理流程，将特许经营项目周期管理分为建设实施和运营监管两大阶段。



对于拟采用特许经营模式实施的项目，新机制要求先行开展特许经营模式可行性论证，包括特许经营方案的编制、评估和审核等环节。特许经营方案应通过项目需求分析，合理确定项目建设内容和规模，明确项目产出（服务）方案，可从项目全生命周期成本、产出（服务）效果、建设运营效率、风险防范控制等方面对特许经营模式的可行性进行专题论证，为特许经营操作实施提供依据。特许经营方案审核工作可参考政府投资项目审批权限和要求，由发展改革等部门对项目履行审核手续，必要时可委托第三方专业机构评估。由于特许经营方案着力对项目是否适合采用特许经营模式进行比较论证，是基于新机制确定的特许经营项目不涉及新增运营补贴或专有支出责任。在新机制下，项目实施方案被内容更加丰富的特许经营方案所替代，是基于财政支出责任的物有所值评价和财政承受能力论证也失去了现实必要性。因此，此前的“两评一案”已结束了阶段性任务。

新机制特别强调特许经营项目周期的方案优化。在项目建设实施阶段，要求特许经营者应做深做实项目前期工作，严格按照规定优化工程建设方案，合理安排工期，有效控制造价，保障工程质量，做好运营筹备；在项目运营监管阶段，要求实施机构将社会公众意见作为项目监测分析和运营评价的重要内容，通过绩效评价反馈机制，不断改进项目运营管理方案。

4. 新机制背景下特许经营与 REITs 相得益彰

PPP 与 REITs 都是重要的投融资模式创新，也是盘活存量资产以带动增量投资的主要发展路径。2022 年 5 月，国务院办公厅发布《关于进一步盘活存量资产扩大有效投资的意见》，提出基础设施 REITs、PPP 等 7 种优化完善盘活存量资产方式。新机制再次明确“积极支持符合条件的特许经营项目发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）”。在目前我国上市的基础设施 REITs 中，特许经营权资产主要集中在高速公路、污水处理等领域，其特许经营期限均不超过 30 年。新机制提出，特许经营期限原则上不超过 40 年，不仅提升了特许经营权资产估值，也为 REITs 提供了更多符合发行条件的特许经营权资产；同时，基础设施 REITs 作为权益性融资，要求资产所属的项目公司 100% 股权通过资产支持证券完全转让给公募基金，

并在沪深证券交易所公开募集资金，为特许经营者实现资本退出提供了绝佳通道。

参考文献

冯俏彬：《2023年宏观经济形势分析与财政政策展望》，《中国财政》2023年第4期。

张捷：《公募REITs：基础设施融资新方式》，《宏观经济管理》2021年第8期。

钟韵、朱雨昕：《新基建下开发性PPP模式激励机制模型——基于政府视角》，《工业技术经济》2021年第2期。

中国社会科学院宏观经济研究智库课题组等：《有效应对外部变化 继续促进经济恢复——2022年秋季中国宏观经济形势分析》，《改革》2022年第10期。

方虹：《新型基础设施助推中国城市群高质量发展》，《人民论坛·学术前沿》2022年第22期。

清华大学中国经济思想与实践研究院ACCEPT宏观预测课题组等：《重振增长 释放活力——2023—2027年中国经济发展展望》，《改革》2023年第1期。

许宪春、王洋、唐雅：《2022年中国经济形势分析与2023年展望》，《经济学动态》2023年第2期。