

总 报 告

General Report

B . 1

中国 PPP 行业研究报告（2020）

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： 本报告分析了2020年中国 PPP 宏观运行态势，从市场环境出发对2020年 PPP 项目的整体运行、项目数量、规模和布局进行了分析，研究了全国范围内不同层级政府的 PPP 项目财政承受能力，阐述了 PPP 行业对宏观环境和技术创新的影响，“两新一重”国家发展战略以及政策法律环境的不断优化等对 PPP 模式

* 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 PPP 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；蒯红丹，博士，广西财经学院财政与公共管理学院讲师，研究方向为地方政府投融资管理；侯继尧，北京明树数据科技有限公司，研究方向为 PPP 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，研究方向为基建项目管理与市场；李宁，中央财经大学在读博士，研究方向为财政税收理论与政策；王达，中央财经大学在读博士，研究方向为财政税收理论与政策；张磊，北京明树数据科技有限公司，研究方向为新基建与区域发展；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；武玲玲，中央财经大学政信研究院办公室主任。



的正向激励作用，客观评估了 PPP 行业在数据公开性、联动性方面存在的不足。2021 年 PPP 行业将面临新的投资机遇，营商环境不断改善，体系建设不断加强，我国 PPP 行业将继续平稳发展，有效推动经济社会发展。

关键词： PPP 项目 宏观形势 财政承受能力 技术创新 绩效管理

一 2020 年中国 PPP 市场宏观形势分析

2020 年是“十三五”规划收官之年。经过 5 年持续奋斗，我国经济社会发展取得新的历史性成就，全面建成小康社会胜利实现，中华民族伟大复兴向前迈出了新的一大步。与此同时，受全球新冠肺炎疫情冲击，我国经济受到了重创，GDP 增速创历史新低，消费萎靡，投资乏力，出口下滑。面对严峻的宏观经济形势，2020 年的政府工作报告提出：扩大有效投资，重点支持“两新一重”建设。随之而来的一系列政策“组合拳”扩大了有效投资，投资对经济增长的拉动作用凸显。同时，随着支持社会资本参与基础设施投资项目的政策不断出台，社会资本在政府投资的带动下积极参与 PPP 项目，2020 年 PPP 项目的数量和规模都稳中有增。

（一）投资对经济增长的拉动作用凸显

2020 年，我国经济已经进入高质量发展时期，但突如其来的新冠肺炎疫情给我国经济社会发展带来了前所未有的冲击。2020 年第一季度，我国 GDP 同比下降 6.8%，消费、投资、出口三大需求均出现不同程度的下降。为了应对疫情对经济造成的冲击，我国出台了财政、货币、就业、投资等宏观政策，来刺激消费，推动企业复工复产，增加有效投资。随着疫情进入常态化防控阶段以及一系列政策“组合拳”发挥作用，我国经济从 2020 年第三季度开始得到复苏，GDP 增速年内实现由负转正，全年 GDP 增速为 2.3%，成为全球



唯一实现经济正增长的主要经济体。其中，代表投资的资本形成总额对 GDP 增长的贡献率高达 94.1%，全年拉动 GDP 增长 2.2 个百分点，取代消费成为拉动经济增长的第一动力。可见，在国内消费经济因疫情受到巨大冲击的情况下，投资对于我国经济复苏发挥着举足轻重的作用。

(二) 投资政策“组合拳”的实施扩大了有效投资

1. “两新一重”建设开启新的投资空间

2020 年的政府工作报告对扩大有效投资做出部署，明确提出重点支持“两新一重”建设（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），并明确了资金支持、项目推进方式、配套举措等。其中，我国已经进入互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合的阶段，“新基建”（新型基础设施建设）兼顾短期扩大有效需求和长期扩大有效供给，多地相继发布了当地的新基建行动方案，地方新基建按下“加速键”。总之，“两新一重”建设开启了规模巨大的投资空间。

2. 积极的财政政策扩大政府投资规模

各级政府实施更加积极有为的财政政策，除了实施大规模的减税降费政策助企纾困外，还以更大的政策力度对冲疫情影响，扩大政府投资规模，引导社会资本投资。一是将财政赤字率提高到 3.6% 以上，在稳定市场信心的同时加大财政的宏观调控力度；二是发行 1 万亿元抗疫特别国债，为地方做好“六稳”工作、落实“六保”任务提供了有力保障；三是新增地方政府专项债务限额 3.75 万亿元，重点投向党中央、国务院确定的重大基础设施和民生服务领域，支持铁路、收费公路等交通基础设施和市政重大基础设施项目建设。其中，已有约 3000 亿元的地方政府专项债券资金被用作重大项目资本金，发挥着“四两拨千斤”的引导带动作用^①。

(三) 政策支持社会资本参与基础设施投资项目

“两新一重”项目等基础设施项目投资周期长、资金需求大、投资风险

^① 《2020 年中国财政政策执行情况报告》，财政部网站。



高，仅仅依靠政府投资是远远不够的，需打通多种融资渠道，吸引更多的社会资本参与。政府工作报告明确提出，要健全市场化投融资机制，支持民营企业平等参与，确保投资能够持续发挥效益。为此，我国相继出台了多项政策制度来引导社会资本参与基础设施投资。譬如，《社会资本投资农业农村指引》引导社会资本有序投入农业农村，《关于支持民营企业参与交通基础设施建设发展的实施意见》支持民营企业规范参与交通基础设施项目，《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》通过让社会资本退出有道来促进私人资本对公共基础设施的投资。总之，这些政策的出台，为社会资本参与基础设施投资项目提供了有力的支持。

（四）2020年宏观经济形势对 PPP 的影响

1. PPP 项目数量触底反弹

财政部全国 PPP 综合信息平台项目管理库净入库项目数据显示，2020 年初，在全球经济下行及新冠肺炎疫情的影响下，我国资本市场表现低迷，私人投资信心不足，在客观上导致了 PPP 项目的投资热情下降，第一季度净入库的 PPP 项目仅有 53 个，同比下降明显。“两新一重”项目在同年政府工作报告中首次被提出，为资本市场提供了重要的投资信号，引导私人资本提升对新基建、新型城镇化和重大工程投资的预期，从而为“两新一重”项目的 PPP 发展营造了良好的环境。不仅如此，政府还加大了对“两新一重”项目的投资，并以特许经营、担保、租赁等方式为私人资本创造回报空间，从而引导私人资本以与政府合作的方式参与“两新一重”建设，对私人部门形成了巨大的带动效应。2020 年下半年，PPP 项目数量反弹显著，PPP 净入库项目数量明显增加，使全年 PPP 项目数量实现稳中有增。

2. “两新一重”项目成为 PPP 投资的热点

根据财政部全国 PPP 综合信息平台项目管理库净入库项目中“两新一重”项目的占比统计分析，2020 年 1~11 月，净入库“两新一重”项目合



计 363 个, 投资额 7643 亿元, 项目数量和项目投资额分别占全部净入库项目的 70.62%、84.97% (见表 1)。这一数据充分反映了“两新一重”建设等宏观经济形势对我国 PPP 的发展产生了重要的影响。

表 1 2020 年 1~11 月 PPP 项目数量和项目投资额

时间	项目数量(个)			项目投资额(亿元)		
	净入库项目数量	“两新一重”项目	“两新一重”项目数量占比(%)	净入库项目投资额	“两新一重”项目投资额	“两新一重”项目投资额占比(%)
2020 年上半年	186	116	62.37	3819	3197	83.71
2020 年 7 月	42	23	54.76	1977	1855	93.83
2020 年 8 月	78	62	79.49	1450	1319	90.97
2020 年 9 月	46	35	76.09	476	436	91.60
2020 年 10 月	78	57	73.08	639	354	55.40
2020 年 11 月	84	70	83.33	634	482	76.03
合计	514	363	70.62	8995	7643	84.97

资料来源: 财政部全国 PPP 综合信息平台。

二 2020 年中国 PPP 市场环境分析

本报告中对 PPP 项目的数据分析, 主要依据以下三个口径。

(1) 财政部 PPP 项目: 财政部全国 PPP 综合信息平台项目库 (包括项目管理库和项目储备清单) 公开发布的项目。

(2) 国家发改委 PPP 项目: 国家发改委全国 PPP 项目信息监测服务平台公开发布的项目。

(3) 全口径 PPP 项目: 明树数据观测到的全国所有公开采购的 PPP 项目, 包含财政部、国家发改委入库项目, 以及未入财政部、国家发改委项目库的公开成交项目。

本报告中的数据统计时间截至 2020 年 12 月 31 日。



（一）2020年底全国在库 PPP 项目情况

1. 财政部在库 PPP 项目变化情况

（1）总体情况

截至 2020 年底，财政部全国 PPP 综合信息平台项目库仍有 13298 个项目，总投资额达 19.17 万亿元，其中：管理库项目 9928 个，投资额 15.21 万亿元；储备清单项目 3370 个，投资额 3.96 万亿元。

根据 2020 年财政部全国 PPP 综合信息平台项目库月度在库项目统计数据进行分析，2020 年，财政部全部在库项目数量和投资额呈小幅上升趋势，该现象可能源于 2020 年新冠肺炎疫情的冲击使得扩大有效投资和补短板的重要性凸显，加大基础设施建设、启用 PPP 模式成为多地政府的选择。按照 PPP 项目库“能进能出”原则，在不断纳入新项目的同时，部分 PPP 项目因前期准备工作不到位、仅有建设而无运营、未建立按效付费机制等原因，被财政部予以退库，或地方政府由于各种原因决定终止项目，自己申请退库。

（2）示范项目

截至 2020 年底，财政部示范项目共计 1148 个，仍正常在库的示范项目 928 个，已经退库的项目 176 个，仍在库内但已退出示范项目序列的项目 44 个。退出示范项目序列的主要原因是进展缓慢（例如尚未完成社会资本采购、项目实施未发生实质性变化）或实施过程不严谨等，退库的主要原因是项目实施不满足法律法规的要求，或不再继续采用 PPP 模式实施等。

如表 2 所示，财政部四批示范项目的正常在库占比逐批次增高，表明随着 PPP 模式实施经验的积累，示范项目的规范度逐渐提升。

（3）区域分布

截至 2020 年底，我国财政部 PPP 项目数量与投资额在各区域的分布情况如图 1 所示，区域不均衡现象依旧明显。华东与西南地区的项目数量占比较大，分别占总数量的 26.87% 和 19.98%；华中、华北和西北地区的 PPP 项



表 2 财政部四批示范项目变化情况

批次	退库		退出示范项目序列		正常在库		合计 (个)
	数量 (个)	占同批次 比例(%)	数量 (个)	占同批次 比例(%)	数量 (个)	占同批次 比例(%)	
第一批次	10	33	2	7	18	60	30
第二批次	43	21	15	7	148	72	206
第三批次	83	16	26	5	407	79	516
第四批次	40	10	1	近似 0	355	90	396
合计(个)	176	—	44	—	928	—	1148

资料来源：财政部全国 PPP 综合信息平台。

目数量分别占总数量的 17.54%、11.73% 和 9.61%；华南与东北地区对 PPP 模式的应用相对较少，项目数量依次占总数量的 8.92% 和 5.27%。除此之外，还有一部分中央本级的 PPP 项目。项目投资额的分布特征与项目数量的分布特征基本一致。

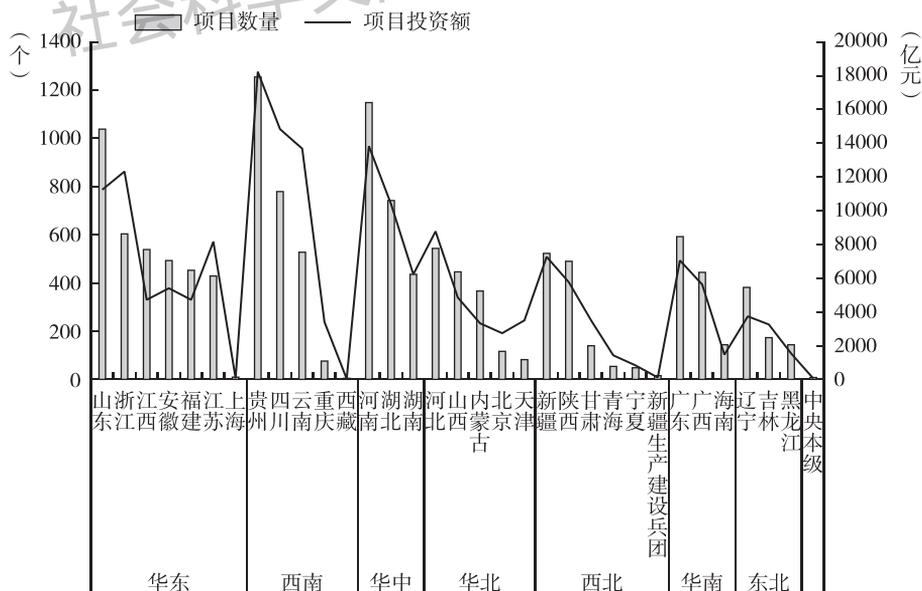


图 1 财政部 PPP 项目区域分布

资料来源：财政部全国 PPP 综合信息平台。



PPP 模式在各地的应用受当地基础设施建设需求与政府市场化理念的影响。华东地区经济社会发展水平较高，需要借助社会资本的力量提供更多、更优质的基础设施和公共服务。西南地区处于经济扩张期，同时基础设施水平相对较低，因此投入需求较大。此外，随着基建投资模式的多样化，专项债作为财政资金筹措的重要手段，近几年与 PPP 模式协同发展，吸引社会资本，发挥协同作用。

(4) 行业分布

截至 2020 年底，财政部 PPP 项目中，市政工程、交通运输、生态建设和环境保护三大行业的项目数量均破千，其中市政工程行业的项目数量高达 5124 个；城镇综合开发、教育、旅游、水利建设行业的项目数量为 500 ~ 800 个；医疗卫生、文化等其他行业的项目数量均在 500 个以下（见图 2）。

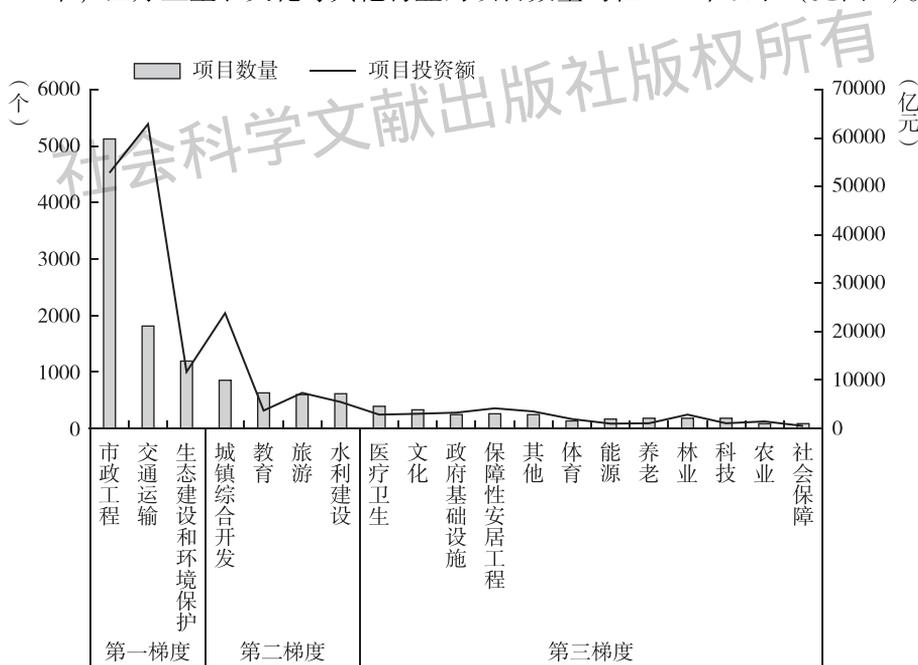


图 2 财政部 PPP 项目行业分布

资料来源：财政部全国 PPP 综合信息平台。



2. 国家发改委在库 PPP 项目变化情况

国家发改委 PPP 项目来源于国家发改委全国 PPP 项目信息监测服务平台。为进一步加强 PPP 项目信息监测, 2019 年国家发改委在原有 PPP 项目库基础上, 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”)。不同于事后填报方式, 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。

(1) 区域分布

截至 2020 年 12 月 31 日, 国家发改委 PPP 监测服务平台显示, 全国录入 PPP 项目共 7473 个, 总投资额达 103150 亿元。区域分布规律与财政部 PPP 项目的分布规律基本一致, 项目数量排名前五的省份^①依次是: 贵州 567 个, 总投资额 7880 亿元; 广东 522 个, 总投资额 4914 亿元; 安徽 491 个, 总投资额 4787 亿元; 山东 468 个, 总投资额 3753 亿元; 浙江 456 个, 总投资额 8557 亿元 (见图 3)。上述五省项目数量占全国总项目数量的 34%, 投资额占全国总投资额的 29%。

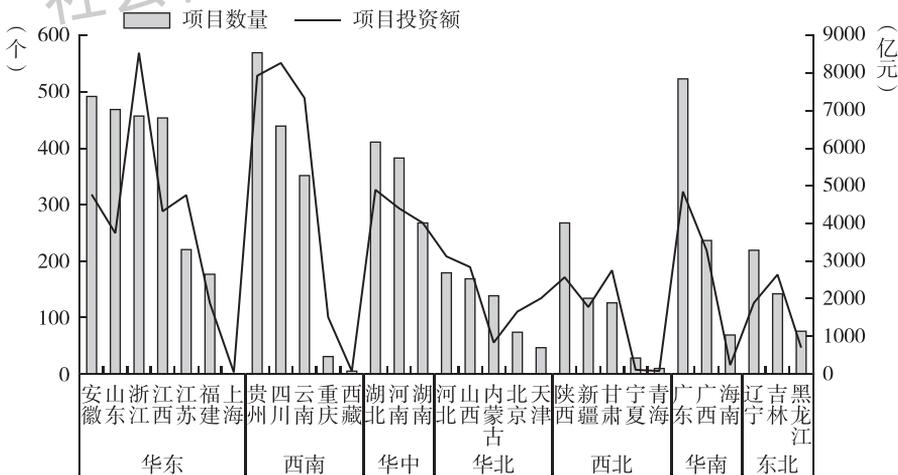


图 3 2020 年国家发展改革委 PPP 项目区域分布

资料来源：国家发改委 PPP 监测服务平台。

^① 本书所指“省份”涵盖省、自治区、直辖市。



(2) 行业分布

截至 2020 年 12 月 31 日，国家发改委 PPP 监测服务平台中，PPP 项目数量排名前五的行业分别是：城市基础设施、农林水利、社会事业、交通运输和环保（见图 4）。上述五个行业项目数量占项目总数的 86%。

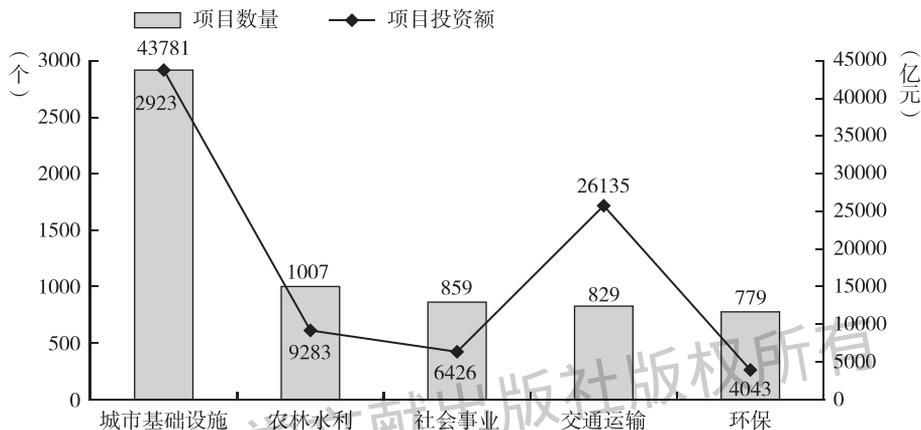


图 4 2020 年国家发改委 PPP 项目排名前五的行业分布

资料来源：国家发改委 PPP 监测服务平台。

(3) 项目进程

截至 2020 年 12 月 31 日，国家发改委 PPP 监测服务平台中的项目所处阶段划分：处于必要性和可行性论证阶段的项目 1579 个，总投资额 25118 亿元；处于实施方案审查阶段的项目 1104 个，总投资额 11635 亿元；处于社会资本遴选阶段的项目 3056 个，总投资额 41521 亿元；处于建设与运营阶段的项目 1734 个，总投资额 24876 亿元。

(4) 项目审批、核准、备案情况

截至 2020 年 12 月 31 日，国家发改委 PPP 监测服务平台中，审批类项目 6656 个，数量占比为 89%，总投资额 87926 亿元；核准类项目 429 个，数量占比为 6%，总投资额 10883 亿元；备案类项目 388 个，数量占比为 5%，总投资额 4341 亿元。



(二) 2020 年全国 PPP 项目中标情况分析 (全口径)^①

1. 总体分析

2020 年, 我国 PPP 项目共成交 1666 个, 总投资额 2.87 万亿元 (见图 5)。截至 2020 年底, 我国 PPP 项目共计成交 12730 个, 总投资额 19.13 万亿元。从 2014 ~ 2020 年项目成交情况来看, 全口径 PPP 项目的成交数量和投资额在 2014 ~ 2017 年期间逐年快速增长, 并在 2017 年达到顶峰。但从 2018 年开始, 成交数量逐年下降, 投资额也在 2018 ~ 2019 年逐年下降, 2020 年略有反弹。

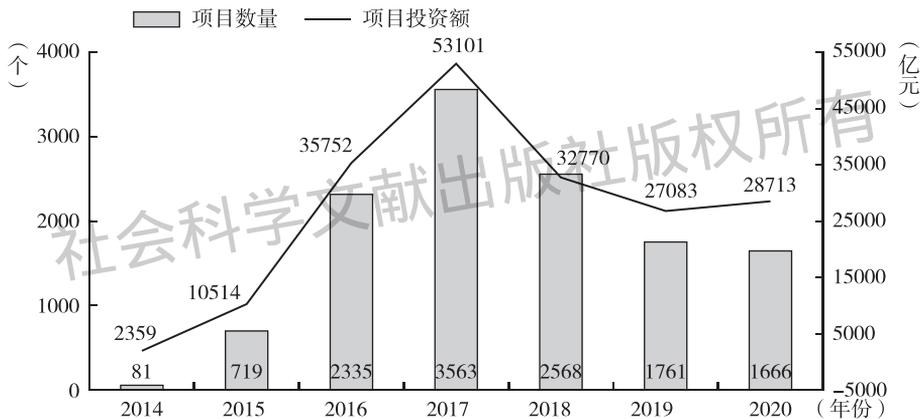


图 5 2014 ~ 2020 年全口径 PPP 项目年度成交情况

资料来源: 明树数据。

2. 分区域分析

从成交项目区域分布来看, 在数量上, 2020 年河南省成交的 PPP 项目数量最多, 成交 165 个, 紧跟其后的四个省份依次为河北、云南、贵州和湖南; 在投资额上, 2020 年云南省成交的 PPP 项目投资额最大, 达到 4231.28 亿元, 紧跟其后的四个省份依次为广东、河南、天津和贵州 (见图 6)。

^① 本部分数据来源于明树数据。

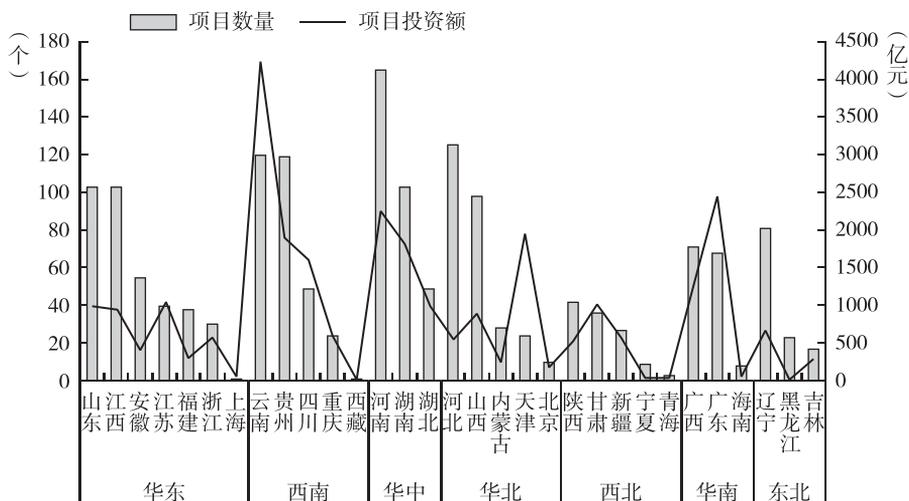


图 6 2020 年各地区全口径 PPP 项目成交情况

资料来源：明树数据。

2020 年 PPP 项目成交数量和投资额较少的地区主要包括西藏、上海、海南、青海和宁夏。与 2019 年相比，2020 年超过半数的地区 PPP 项目成交数量和投资额出现了不同程度的下降，降幅较大的地区包括黑龙江、四川、浙江、安徽等。2020 年，云南、辽宁、广西、天津、河南、江西和湖南等地的成交数量和投资额相比 2019 年出现了增长。

3. 分行业分析

从成交项目的行业分布来看，在数量上，2020 年成交的 PPP 项目中，市政工程行业的项目数量最多，紧随其后的四个行业依次为交通运输、生态建设和环境保护、城镇综合开发与教育；在投资额上，2020 年市政工程和交通运输类 PPP 项目的投资额在各行业中依然保持领先，分别有 0.69 万亿元、1.38 万亿元的项目成交（见图 7）。从成交项目的细分领域分布来看，市政工程类项目主要集中在污水处理、市政道路、垃圾处理等细分领域，轨道交通类项目数量较少，但平均单体规模较大；交通运输类项目主要集中在一级公路、高速公路等细分领域。与 2019 年相比，林业、保障性安居工程两大行业的项目成交数量同比增长最快，增速分别高达 93% 和 80%；农业、

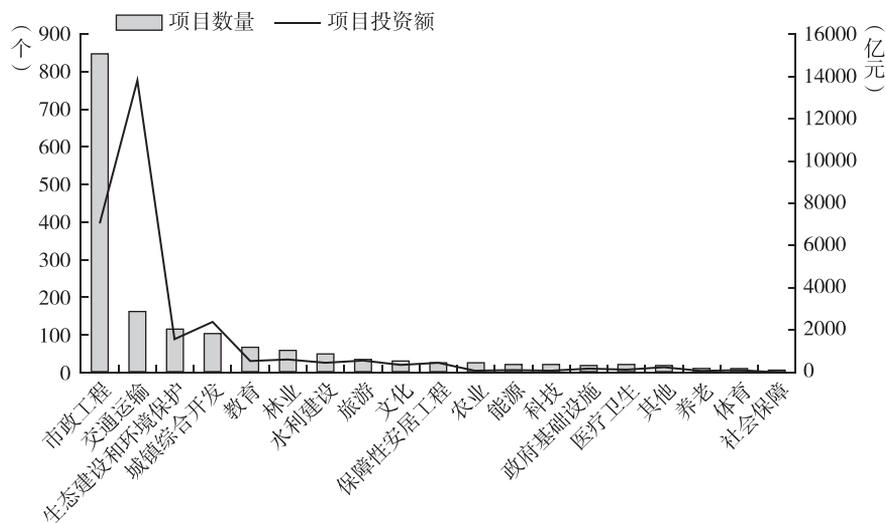


图 7 2020 年各行业全口径 PPP 项目成交情况

资料来源：明树数据。

政府基础设施、城镇综合开发等行业也均有不同程度的增长。其余行业的成交项目数量呈降低趋势，其中，能源行业（如充电桩、垃圾发电、风电）的成交项目数量降幅达到 63%。在项目投资额方面，保障性安居工程的项目投资额同比增长幅度最大，高达 133%。

4. 回报机制分析

除去回报机制不明的项目，根据成交项目数量占比统计，2014 ~ 2020 年政府付费和使用者付费类项目数量占比整体呈下降趋势，可行性缺口补助类项目数量占比则整体呈上升趋势（见图 8）。2020 年，可行性缺口补助类 PPP 项目数量占比达到 75.79%，政府付费类项目数量占比为 18.65%，使用者付费类项目数量占比为 5.56%。在政府债务风险管控及相关政策文件的规范要求下，政府付费类项目比例降低，基建项目逐步转向了对社会公益性保障及财政压力有所兼顾的可行性缺口补助模式。

5. 运作方式分析

除去运作方式不明的项目，在 2020 年全口径 PPP 成交项目中，从项目

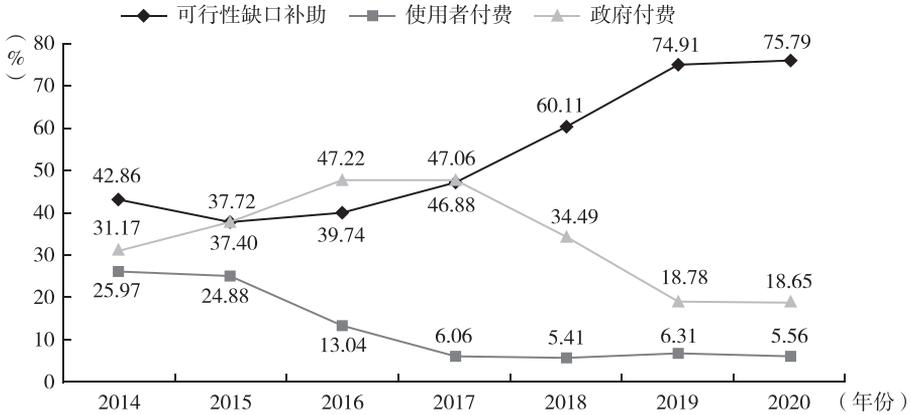


图 8 2014 ~ 2020 年全口径 PPP 成交项目回报机制数量占比情况 (未统计回报机制不明的项目)

资料来源：明树数据。

数量来看，BOT 方式仍然占据主导地位，TOT 方式同比增幅最大，达 102%。采用 TOT 方式的项目主要为存量项目，如天津地铁 2、3 号线存量 PPP 项目等。与 2019 年相比，2020 年新增了 BLT 和“TOT + BOT”两类运作方式。

6. 中标社会资本分析

(1) 2020 年不同社会资本类型中标情况分析

从行业背景来看，社会资本的类型主要包括建筑承包商、运营商、投资机构、技术服务商、材料设备供应商等。2020 年的 PPP 市场中，在项目投资额方面，建筑承包商仍居首位，投资额达 1.37 万亿元，在成交项目中占 47.68%；在项目成交数量方面，运营商位列第一，成交数量为 617 个 (见图 9)。由此可见，相对来说，建筑承包商具有承接项目数量少、规模大、项目体量大的特点，运营商具有承接项目数量多、规模小、项目体量小的特点，从项目体量上看呈现“大项目重建设、小项目重运营”的趋势。

(2) 2020 年不同社会资本性质中标情况分析

2020 年牵头中标的社会资本中，国有企业 (包括地方国企、央企和央

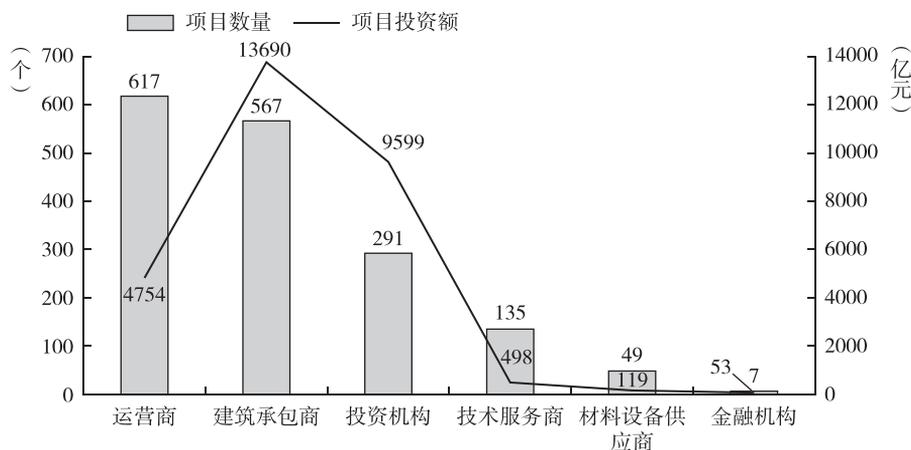


图9 2020年全口径中标社会资本类型

资料来源：明树数据。

企下属公司、其他国企)仍占据较大的市场份额,牵头中标项目投资额达2.59万亿元,在2020年全部成交项目中占90%,项目数量达1065个,占64%。在国有企业中,地方国企占据的市场份额较大。

(三) 全国 PPP 项目公司成立情况分析 (全口径)

1. 项目公司成立情况总体分析

截至2020年底,全口径PPP项目共成交12730个,其中有9335个项目已成立项目公司,落地率达73.33%。成立项目公司的历时情况反映了PPP项目中各参与方沟通谈判、签订合同的效率。2015~2020年,成立PPP项目公司平均历时115天。2017年PPP项目规范化文件相继出台,在规范性整改和相关限制要求下,2018年及2019年成立PPP项目公司平均时间明显延长。2020年,经过规范性转型,加上新冠肺炎疫情下对基建拉动经济增长的需求,成立PPP项目公司的平均时间缩短。2015~2018年,全口径PPP项目落地率逐年提升,并在2018年达到顶峰,2019~2020年PPP项目落地率略有下降(见图10)。

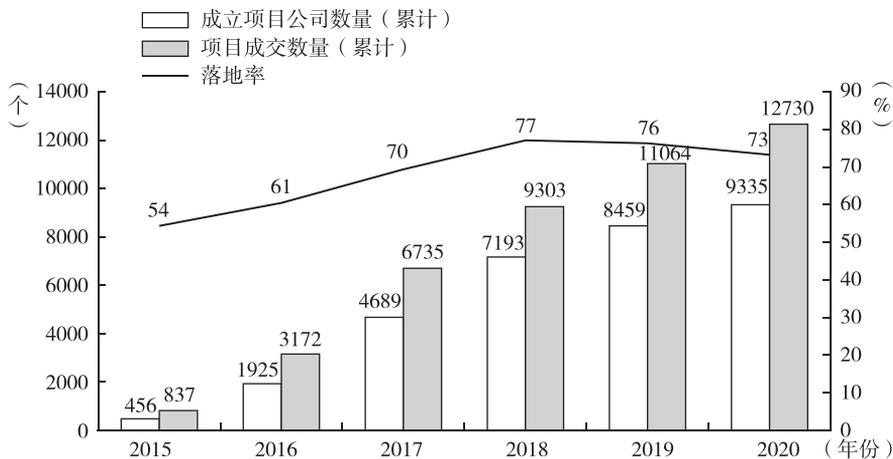


图 10 2015 ~ 2020 年全口径 PPP 项目公司年度成立情况

资料来源：明树数据。

2. 落地率的影响因素分析

(1) 企业所有制对落地率的影响分析

在全口径 PPP 项目中，不同所有制企业牵头中标的 PPP 项目的落地率差异不明显。央企和央企下属公司牵头中标的 PPP 项目的落地率为 77%，民营企业牵头中标的 PPP 项目的落地率为 73%，地方国企和其他国企牵头中标的 PPP 项目的落地率为 72%，外企牵头中标的 PPP 项目的落地率为 70%。由此可见，央企和央企下属公司牵头中标的 PPP 项目的整体落地率略领先于其他性质的企业。

(2) 上市类型对落地率的影响分析

从上市类型来看，A 股上市企业牵头中标的 PPP 项目的落地率为 83%，新三板上市企业牵头中标的 PPP 项目的落地率为 74%，H 股上市企业牵头中标的 PPP 项目的落地率为 74%，非上市企业牵头中标的 PPP 项目的落地率为 72%。由此可见，A 股上市企业牵头中标的 PPP 项目的整体落地率要领先于其他上市类型的企业。

(3) 采购模式对落地率的影响分析

从采购模式来看，剔除采购模式不明的项目后，竞争性磋商类项目的落



地率为 77%，公开招标类项目的落地率为 74%，邀请招标类项目的落地率为 72%，竞争性谈判类项目的落地率为 62%，单一来源采购类项目的落地率为 59%。

(4) 政府参股对落地率的影响分析

目前，项目公司股东一般分为两种类型：一种是政府和社会资本合资（政府参股），另一种是社会资本独资（政府未参股）。在落地项目中，政府参股的项目比例为 69.63%，政府未参股的项目比例为 30.37%。由此可见，项目公司中政府参股的情况比较普遍。其中，两种出资方式占比差距最大的为云南，政府参股的项目比例是社会资本独资的项目比例的 8 倍。浙江、西藏、新疆、天津等地区两种出资方式的项目比例基本持平。此外，广东、北京、上海等地区与大多数地区的出资方式规律相反，社会资本独资的项目比例大于政府参股的项目比例。

社会科学文献出版社版权所有
三 2020年中国 PPP 征信研究分析

(一) 政策环境概述

1. 年度基础设施建设政策概述

2020 年，新冠肺炎疫情突袭而至，整个世界经济蒙上了阴霾，我国政府相继发布了一系列救济政策，优先稳就业保民生。其中，落实“六保”和“六稳”，是各级政府的工作重点，是党中央在全球新冠肺炎疫情存在巨大不确定性的前提下，坚持人民至上理念所做出的决断。

“新基建”是 2020 年基础设施领域的热词，是我国新旧动能转换和经济发展的内在要求。新基建能够兼顾短期扩大有效需求和长期扩大有效供给，因此多地相继发布了当地的新基建行动方案。

在横向布局方面，2020 年出台了新时代西部大开发战略，对西部进行了新一轮战略布局，海南自由贸易港建设全面推开，深圳建设中国特色社会主义先行示范区改革试点提速，浦东新区打造更高水平开放平台，我国持续



扩大开放，沉稳应对外部环境的不确定性。2020年11月15日，东盟十国和中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰共15个国家的贸易部部长正式签署了《区域全面经济伙伴关系协定》，标志着世界上规模最大的自由贸易区正式成立，对深化区域经济一体化、稳定全球经济具有标志性意义。

在纵向布局方面，2020年的城镇化重心向补短板 and 惠民生偏移，突出县城城镇化的重要性和乡村振兴。此外，推进城镇老旧小区改造也是2020年的热点。国家发改委在2020年进一步规范我国特色小镇建设。

在财政金融方面，各项财政政策的红利持续释放，减税降费是直接惠企惠民和应对疫情冲击的重要举措，市场主体受益明显。2020年以来，标准化票据、公募REITs、短期公司债、新型证券公司次级债、资产支持商业票据等多种创新型标准化资产相继问世。国务院公布修订后的《中华人民共和国预算法实施条例》，进一步细化了预算编制的内容、时间，明确了预算公开制预决算公开内容，规范了政府债务，完善了政府预算体系，进一步规范了部门预算管理，提高了预算编制的完整性。

2020年，我国营商环境持续优化，“放管服”改革不断深化，民营企业的投资领域拓宽，各类市场投资主体进一步被激活，基建投资的便捷度不断提升，外商投资环境更加优化。项目审批程序进一步简化，审批方式改进。改革建设工程企业的资质管理制度，大幅压减企业资质类别和等级。

从行业热度来看，交通行业引人注目。从中央到地方，都纷纷强调交通基础设施联网、综合体系打造以及智慧升级，交通行业与新基建的深度融合已提上日程。

2. PPP 政策概述

2020年中央及各部门出台的与PPP直接相关的政策超过50个。财政部发布《关于加快加强政府和社会资本合作（PPP）项目入库和储备管理工作的通知》《关于全国PPP综合信息平台（新平台）上线运行的公告》《关于印发污水处理和垃圾处理领域PPP项目合同示范文本的通知》等一系列推进PPP进一步发展的政策，3月更是重磅发布了《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》。相对于征求意见稿，正式版的操作指引对



PPP 项目的目标、绩效管理原则、工作规程等方面的规定更加清晰。这些文件的共同特点是服务于 PPP 的能力建设，为 PPP 的可持续发展提供政策支持。PPP 在经历 2014 ~ 2017 年四年高速发展和 2018 ~ 2019 年两年调整之后，进入了新的发展阶段，重新焕发活力，相比于几年前的“青涩”，多了几分“稳健”和“成熟”。2020 年底，《〈政府会计准则第 10 号——政府和社会资本合作项目合同〉应用指南》发布，规范了 PPP 模式形成的政府资产和相关净资产或负债的会计处理，以更为完整、准确地反映政府的资产、负债状况，这对于政府实施科学决策和 PPP 行业的长远发展具有重要意义。

2020 年，农业农村部发布《社会资本投资农业农村指引》，引导社会资本有序投入农业农村，健全多元投入保障机制，积极探索农业农村领域有稳定收益的公益性项目，推广 PPP 模式。国家发改委、财政部等 12 个部门联合发布《关于支持民营企业参与交通基础设施建设发展的实施意见》，要求进一步激发民营企业的活力和创造力，坚持对各类投资主体一视同仁，支持民营企业规范参与交通基础设施 PPP 项目，允许中国政企合作投资基金对符合条件的项目予以融资支持。此外，2020 年发布的一系列 REITs 试点政策是国家政策层面的重大金融创新，也是 PPP 发展的一大利好，使社会资本退出有道。在生态环保领域，2020 年 9 月，生态环境部发布《关于推荐生态环境导向的开发模式试点项目的通知》，鼓励投融资模式创新，要求探索政府债券、政府投资基金、PPP、开发性金融、环保贷等多种投融资模式推进试点项目实施。2020 年 11 月，国家发改委征集绿色 PPP 项目典型案例，充分激发社会资本的主观能动性和创造性，加强生态文明和环境保护建设。

另外，不少地方 2020 年发布的 PPP 政策和开展的活动也有很多亮点。例如：年初的“桂十条”在坚持规范实施 PPP 的同时，凸显了加快推广 PPP 的决心，提出优化工作机制、设立领导小组、配备专班专人、组织联评联审，鼓励多个政府部门协同合作；山东省开展 PPP “高质量发展年”活动，引导各地谋划运作重大 PPP 项目，充分发挥重要领域、重点行业、重大工程 PPP 项目对经济社会发展的带动作用 and 牵引效应。



（二）地方财政承受能力研究

1. 地方财政承受能力的相关政策要求

2020 年中央层面并未发布新的财政承受能力（以下简称“财承”）要求，基本延续财金〔2019〕10 号文的规定。2020 年发布的《中华人民共和国预算法实施条例》第二条明确要求“县级以上地方政府的派出机关根据本级政府授权进行预算管理活动，不作为一级预算，其收支纳入本级预算”，此条例于 2020 年 10 月 1 日起施行。此前，为了便于平台融资，许多园区通过各种方式将园区的一般公共预算收入、土地出让收入纳入园区平台，用于充实平台现金流。从全国 PPP 综合信息平台上也可以看出，有些园区的 PPP 项目的财政支出责任是独立计算的，并未算成本级政府的支出责任。2020 年 10 月 1 日后，如有个别地方在财政预算管理方面再“越权”行事，则应属违例，在签署区内 PPP 协议、计算财承、使用一般和专项政府债以及其他投融资等方面，须严格依照新条例执行。

据统计，2020 年全国 PPP 综合信息平台有 PPP 项目入库的 2626 个本级（省本级、地市本级、区县本级），其中有 2608 个本级最大一般公共预算支出责任占一般公共预算的比例（以下简称“财承占比”）保持在 10% 以下。在符合财承要求的项目中，有 1908 个本级的财承占比低于 7% 的预警线，处于安全区间，其中有 1441 个本级的财承占比低于 5%。此外，还有 18 个本级的财承占比在近期一些年份超过 10%。

从全国范围来看（包括国家发改委项目库和财政部项目库），截至 2020 年 11 月末，有 PPP 项目入库的行政区为 2693 个。其中，2665 个行政区在 PPP 项目合同期内各年度的财承占比在 10% 的红线以下。另外，有 28 个行政区的 PPP 项目的财承占比超过 10% 的红线，已停止新项目入库。

经过 2020 年的发展，全国有 PPP 项目入库的行政区域有所增加，财政支出责任监测预警系统对各地新上项目起到了严格的监督管理作用，全年财承占比超过 7% 预警线的地区比例变化不明显，年底比年初略有降低。



2. 全国未来5年财承情况

(1) 地方一般公共预算支出预测

针对 31 个省本级（此部分分析未考虑香港、澳门、台湾地区）、338 个地级以上城市的市本级一般公共预算支出，主要考虑城市近 5 年的一般公共预算支出。

根据近 5 年一般公共预算支出数据，利用年均复合增长率（CAGR）公式预测各省本级、市本级 2021 ~ 2025 年的一般公共预算支出数据。公式具体如下：

$$CAGR(t_0, t_n) = \left[\frac{V(t_n)}{V(t_0)} \right]^{\frac{1}{t_n - t_0}} - 1$$

由于 CAGR 公式的时间敏感度较高，对实际应用有一定的限制，因此只预测今后 5 年的一般公共预算支出数据，从而保证预测的准确性。而且，近 5 年是支出责任较大的年份，越往后的年份财承风险越小，因此分析各地近 5 年的情况更有意义。需要说明的是，受近两三年大规模减税降费的影响，不少地方政府近两三年减少开支，本报告计算出来的结果与前几年财承报告的预测结果有较大的差别。另外，为使测算数据更贴合实际，本报告设定了复合增长率修正值，对近 5 年一般公共预算支出复合增长率进行了修正，将增长率过低（小于 3%）地区的增长率修正为 3%，将历史财政数据缺失较多地区的增长率修正为 8.5%（全国 2019 年地方一般公共预算支出同比增长率）。

经过计算得到全国各省本级、市本级未来 5 年一般公共预算支出预测值之后，与各地相应年度管理库 PPP 项目财政支出责任之和相比，可得到当年财承占比的预测值。

(2) 未来 5 年地方财承情况分析

省本级财承情况：全国 2021 ~ 2025 年省本级财承占比均低于财政部要求的 10% 红线，除天津市（8.53%）、新疆维吾尔自治区（5.34%）外，其余省本级 2021 ~ 2025 年财承占比测算值均不超过 5%。因此在未来 PPP 支出方面，省本级财政仍然具备较大空间。

市本级财承情况：2021 ~ 2025 年全国市本级财承空间较为紧张的主要



分布在东南地区，因其近几年基础设施建设力度较大，对 PPP 模式的运用较多。其中，四川省和安徽省的高风险城市数量最多，均达到 12 个，其次为云南，再次为山西和吉林。

总体来看，我国省本级未来 5 年财承空间较为宽裕，尤其是北京市、上海市、贵州省、四川省未来 5 年省本级财承剩余空间均值超过 200 亿元，有较大的项目施展空间。

财承论证对于新增 PPP 项目具有指导意义，明树数据梳理了全国各省份地级以上城市未来 5 年财承空间剩余量最多的 3 个城市和最少的 3 个城市（如果该省份城市量较少，则可能不足 3 个）。排列靠前的城市以省级和副省级城市居多。建议地方政府在未来发起项目时考虑区域内地方财承额度的互动，平衡辖区内各地的财承状况，比如，同一个市不同区/县的财承空间各不相同，建议地方政府优先考虑财承空间较为充足的辖区的合适项目采用 PPP 模式。对于社会资本，明树建议除考虑财承空间外，还需考虑当地政府的投资习惯，如部分地区政府采用 PPP 模式较少。

对于新增的 PPP 项目，明树财承估算模型可根据项目的相关交易边界条件，包括总投资、合作期限、建设期、付费模式、运作方式、回报率以及项目公司的股权结构等数据，匹配历史已落地同类型数据，自动计算出该项目的每年支出责任，并可分析新增项目对当地财承的影响，为制定投资决策提供参考。

四 2021年中国 PPP 创新发展展望

（一）2020年中国 PPP 行业大数据应用分析

1. PPP 数据应用现状

截至 2020 年底，我国 PPP 市场总体量超过 26 万亿元。由于 PPP 项目具有高度复杂性，包含项目进展信息、参与方及其行为信息，并随着项目的推进不断扩展，因此 PPP 数据还将呈规模化增长，同时长周期内的多项目参



与方分散掌握项目相关数据信息，造成数据源分散、数据异构、数据关联度差等现象。PPP 数据在规模上已基本符合大数据的特征，但缺乏清晰和统一架构的数据无法满足分析应用的基础要求，因此 PPP 数据应用受限。

目前，国内 PPP 信息展示按照内容类型分为两大类：一类是以政策、观点、案例、活动为主的图文类信息平台，另一类是以 PPP 项目周期数据为主的数字信息平台。针对第二类 PPP 数据平台，按照所属主体背景划分，分为政府方 PPP 数据平台和第三方 PPP 数据平台（见图 11）。地方 PPP 平台的数据通常来自政府管辖范围内的 PPP 项目的人工数据采集或地方审批平台的数据接入，中央 PPP 平台的数据由地方上传或由项目相关方填写录入，各级政府方 PPP 数据平台的信息公开程度、信息更新频率、平台维护质量等存在明显差异。第三方 PPP 数据平台以搜集公开渠道的 PPP 信息为主，但目前仅有少数第三方 PPP 数据平台保持紧跟市场节奏的更新频率和较高的数据质量。

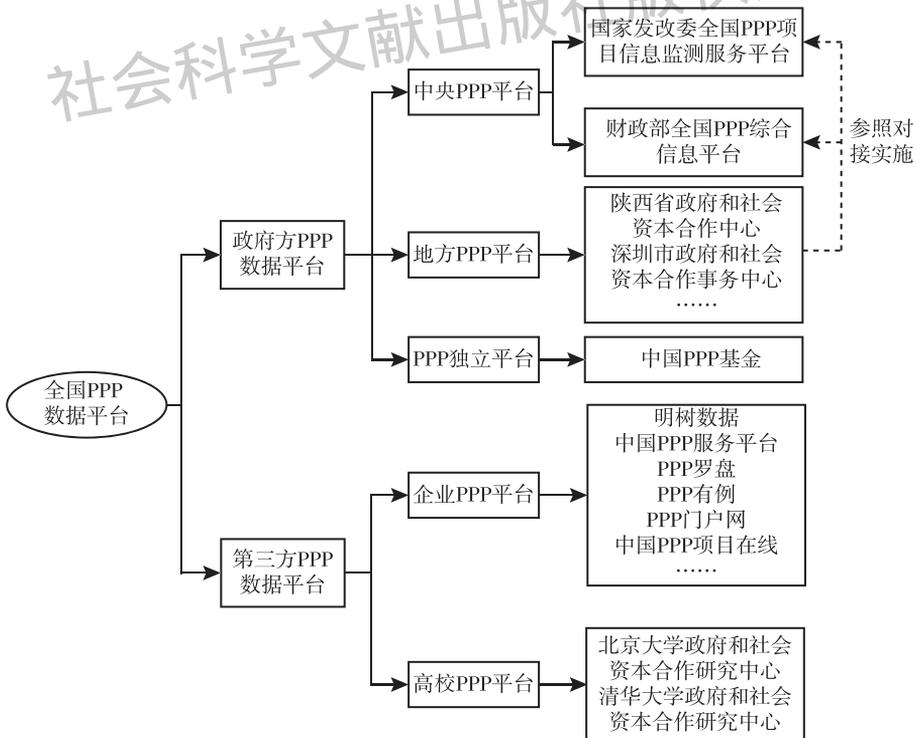


图 11 全国 PPP 数据平台按所属主体背景划分



基于 PPP 数据平台的应用现状分析，政府方 PPP 数据平台通常是政府实施项目合规性监管与项目审查的重要媒介，因此以数据合规性、时效性、流程性为主要关注点，以项目信息公开、审查结果公开以及周期性统计报告发布为主要应用方式。第三方数据平台的分析自主性明显强化，重在挖掘 PPP 数据的服务价值，通过数据现状描述及多维度对比、延伸分析，适度构建基于 PPP 数据的分析模型为制定投资决策提供参考，重在实现 PPP 项目投资运维过程中数据的服务功能。

基于学术研究和实践研究的应用现状分析，目前 PPP 数据多用于描述及预测市场容量，缺乏对实践的指导，而国内学术研究在该领域几乎为空白状态，仅在智慧城市 PPP 项目中有所涉及，主要涉及城市数据集成方式等。

因参与主体分散、项目进展交错，PPP 数据应用需求呈现零散化与差异化特征。目前，企业方通常通过定制服务来满足特定的 PPP 数据需求，而政府方平台暂未全面实施调研分析以推进需求落地的相关工作。PPP 数据的广泛应用有助于促进 PPP 项目的规范有序，因此明树数据积极探索 PPP 数据应用，以服务企业管理与项目管理。

2. PPP 数据应用展望

PPP 数据的公开性和联动性不足，导致数据研究难以规模化深入进行，且 PPP 数据应用具有临时性、场景化和不确定特征，进一步增加了数据应用难度。数据是一种战略性资源，PPP 数据具有明显的密集性，对其最大限度、更加智能的运用是必然趋势，在数字经济战略背景下，推动 PPP 模式数字化转型具有重大意义：一是中央层面的 PPP 规范创新将有的放矢；二是政府部门对 PPP 项目的审批监管将有据可依；三是企业方对 PPP 项目的决策参与将有数可究。

明树数据发现，在实践中 PPP 数据需求因参与主体在项目中的实际参与阶段及参与程度不同而存在差异。根据需求主体归类，PPP 数据应用功能分为：政府部门对 PPP 项目的监管和服务功能；金融机构对 PPP 项目的投资市场信息获取功能及项目可投资性评估功能；社会资本对 PPP 市场的竞争分析、区域和项目的评估分析功能。



为明确 PPP 数据应用的具体功能，将 PPP 项目按照发展进程分为五个阶段：必要性和可行性论证阶段、实施方案审查阶段、社会资本遴选阶段、项目建设和运营阶段、项目移交阶段（见图 12）。按照 PPP 项目阶段性特征，探究 PPP 数据按阶段划分的应用需求，可作为数据应用研究的基础。

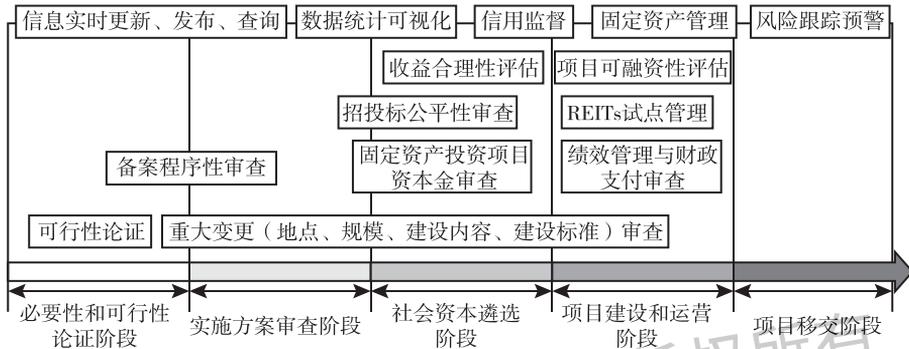


图 12 PPP 数据应用需求按项目阶段划分示意图

（二）PPP 项目绩效管理政策与实践

在财金〔2020〕13 号文出台之前，我国对 PPP 项目绩效管理的相关规范以中共中央、国务院、国家发改委、财政部等出台的政策文件中的相关规范为主。这些政策文件虽逐渐丰富了对 PPP 项目的绩效管理要求，但总体上较为分散。

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，保障合作各方的合法权益，山东省、山西省、新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区、江苏省、延安市、荆门市、临汾市、贵溪市、固原市、海东市、宁国市、达州市、凤凰县以及南县等地纷纷出台文件，探索 PPP 项目绩效管理，并对 PPP 项目的规范发展做出明确规定。

经过对各省、市、县 PPP 项目绩效管理相关政策的重点、亮点进行梳理总结可知，各地财政部门的 PPP 项目绩效管理政策总体上遵循了财金〔2020〕13 号文的框架，在此基础上，各地政府根据本区域项目需求对 PPP



项目绩效管理制度设计进行深化和细化，充分结合 PPP 项目实际，从绩效管理主体的职责分工、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、二次评价（绩效再评价）、项目预算管理以及存量项目绩效管理等方面系统地对 PPP 项目的绩效管理机制进行规范，为后期探索如何构建 PPP 项目绩效全流程管理模式起到了很好的铺垫作用。

各行业主管部门在财金〔2020〕13号文基础上，结合项目所属行业特点进行了细化，同时将 PPP 项目绩效管理明确分为两个层面：一是实施机构对项目公司的绩效评价，二是财政部门和行业主管部门对实施机构的评价。同时，各主管部门要求参照财金〔2020〕13号文并结合本地操作指引、实施细则或管理办法进行补充完善，再开展绩效监控、绩效评价等相关工作，此举意味着存量 PPP 项目后期因绩效管理问题将集中引发再谈判。

根据中发〔2018〕34号文要求，须对 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，通过评估并经严格审核的项目，才可纳入全国 PPP 综合信息平台。从市场实操层面来看，浙江省湖州市财政局已引入绩效前评估机制，通过示范项目逐步探索构建 PPP 项目绩效全流程管理模式，相信未来会逐步推广。

此外，由于 2020 年 2 月 17 日全国 PPP 综合信息平台全新升级上线，加上财金〔2020〕13号文出台，实施机构、项目公司、财政部门等主体面临巨量的工作内容，需要借助大数据推进 PPP 绩效管理服务现代化。因此，PPP 项目管理会实施数字化转型，PPP 绩效管理服务也将会逐渐现代化。

（三）2021 年中国 PPP 行业市场前景展望

1. PPP 市场方向

（1）PPP 空间受财承容量限制明显

虽然总的基建市场空间和规模呈扩大态势，但政府为防范财政支出风



险、确保项目履约能力，在 PPP 模式下始终坚持 10% 的红线不动摇。随着近几年 PPP 项目的大力推进和开展，各地财承空间逐步缩小。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 5 年我国各省本级财承空间普遍较为宽裕；市本级财承已用比例较高，很多城市的剩余空间有限；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。中央财政也在研究财承省级统筹方案，预计将在夯实责任、强化管理的基础上，进一步盘活财承空间。刚性红线及新增的 7%、5% 的预警线将使地方政府谋划项目更加慎重，多个地区积极清退“僵尸”项目和不适宜采用 PPP 模式的项目，以留出财承空间。企业投资除了应关注项目本身外，还应关注当地财承情况，以判断项目采用 PPP 模式的可能性。

(2) “两新一重”带来 PPP 投资新契机

2020 年，国家将“两新一重”等关键领域和行业的基础设施建设向社会资本开放，并提供更多优质项目选择，为 PPP 模式的融合发展提供新的契机。

新基建带来的未来应用场景和商业模式价值惊人，经测算新基建在“十四五”期间预计将带动投资超 10 万亿元，5G 与云计算、大数据、物联网、人工智能等深度融合，将形成新一代信息技术的核心能力，同时国家推进新基建与传统行业的深度融合，新基建直接投资下的产业链发展带动空间巨大。县城公共设施完善和服务能力提升、城镇老旧小区改造、片区成片开发等新型城镇化发展带动的投资需求明显，仅依靠政府的财政资金压力较大。“两新一重”战略规划在创造巨大投资潜力的同时，也为社会资本参与投资和发挥企业能动性提供了契机，传统基建企业、民营企业应抓住市场契机，结合自身项目优势、市场占有率优势、融资优势、专业创新优势等，采取联合发展或部分专业切入等模式，积极探索“两新一重”的投资市场。

由近年来重大项目相关政策的主基调——“支持”“推广”可以看出，重大项目在未来几年将继续保持较快的发展速度。但需要注意的是，随着信息化、数字化技术的发展，我国正逐渐从工业社会走向数字社会，重大项目



的内涵将会有所变化。随着新基建等概念的提出，除“铁公机”外，数据中心、物联网、工业互联网等将会在重大项目中占据越来越重要的位置。数字产业化和产业数字化在重大项目领域的不断深化，将对传统的项目投融资模式、项目管理模式、技术应用路径产生巨大影响，无论是政府，还是社会资本，均需要解放思想、转变观念。同时需要意识到的是，信息化技术具有迭代快速、不确定性大等特点，加大了重大项目的实施风险，各参与方应以更加严谨的态度，去拥抱创新。

（3）交通发挥“压舱石”作用，补短板成热点

进入新时代，中国交通驶入高质量发展的快车道，基础设施建设日新月异，运输服务能力、品质和效率大幅提升，科技支撑更加有力，人民出行更加便捷，货物运输更加高效，中国正在从交通大国向交通强国迈进。交通运输新业态、新模式不断涌现，“互联网+交通运输”正在深刻改变着人们的出行方式。中央及各地的“十四五”规划文件中，均提及实施重大交通战略，服务京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等区域协调发展战略，加强交通运输布局，提供基础支撑，强化干线铁路、城际铁路、市域（郊）铁路、城市轨道交通的高效衔接。交通行业是“十四五”期间的重点发展方向，结合数字化、智能化技术，推动交通基础设施数字转型、智能升级，投资空间巨大。

补短板是深化供给侧结构性改革的重点任务。基础设施短板成为政府关注的重点，不少项目和领域仍存在投资缺口，如何补短板成为新课题。2020年，中央和地方围绕铁路、公路、机场、水利、能源、农业农村、生态环保、公共服务、城乡基础设施、棚户区改造等领域的短板出台多项政策，以推进项目的建设和投资，尤其是在县域，补短板是2020年城镇化建设的一个重要方法。

（4）绿色发展将成为“十四五”重要议题

绿色发展是“十三五”期间的重要方向，近3年政府工作报告反复强调要构建现代环境治理体系，包括制定生态环境保护责任清单、建立体制、实现许可全覆盖。未来环境治理工作的重点为加强生态系统保护和修复，健



全生态环境监测和评价制度，构建生态环境治理体系。在能源领域，我国已在多种新型清洁能源的核心关键技术领域取得突破，风能、太阳能、地热能、生物质能技术已经较为成熟，对海洋能和氢能的利用也已起步，但目前从整体上来看，我国供能体系中清洁能源的占比仍然较低，对节能技术的研究与应用仍是“十四五”期间的重要方向之一。

2020年9月22日，习近平主席在第75届联合国大会提出，中国将采取更加有力的政策和措施，力争二氧化碳排放于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和。碳中和目标的承诺将引发中国在经济、能源结构、技术革新、气候政策等各方面的重大变革，并将对中国经济社会的各个领域都提出更高要求。不是所有的绿色项目都能采用PPP模式实施，但是PPP模式已成为绿色项目实施的重要方式之一。财金〔2020〕13号文首次引入环境-社会-公司治理责任（ESG）等先进理念，要求PPP项目绩效目标编制指向明确，体现ESG理念。另外，以生态环境为导向的城市发展模式（EOD模式）统筹经济发展、城市建设与生态环境，已成为当前探索城市可持续发展的重要模式和路径。将EOD模式应用到PPP模式之中，形成“PPP+EOD”模式。该模式以区域性整体开发为平台，以“自我造血，增值效益”为赢利机制，将生态理念贯穿于PPP项目全生命周期，包括规划设计、投资建设、运营管理等每一个环节和过程，使生态理念产生实际效益，达到区域性可持续性发展的目标。“PPP+EOD”模式是一种崭新的模式，预计未来几年市场将进一步积极探索并实施。

2. PPP 体系建设

（1）PPP 条例立法进程持续推进

加强法治建设，是当前阶段PPP改革中亟待解决的基础问题，PPP条例始终是PPP领域期盼的重要文件，截至2020年底仍未出台。在2020年第二届中国PPP法律论坛上，财政部PPP中心主任焦小平发表了《加快PPP条例立法进程 加强改革发展事业法治保障》的主题演讲。他认为，顶层设计是关键，PPP条例的出台是PPP改革进程中的重要举措，目前已进入改革的深化攻坚期，应尽快出台PPP条例，统一顶层制度设计，解决遗留问题，



优化营商环境，保护各方权益，随着实践的不断发展和国际 PPP 立法文本的颁布，我国 PPP 条例的制定时机已基本成熟。

（2）PPP 管理逐渐细化和制度化

从 2020 年 PPP 领域发布的重磅政策来看，PPP 制度建设日益细化和制度化，在绩效管理、合同管理方面均发布了更有操作性、更成体系、更加细化的规则。财金〔2020〕13 号文作为 PPP 项目绩效管理的顶层指导文件正式出台，规范了 PPP 项目全生命周期绩效管理工作，明确了参与主体、内容要求和程序等要素，统一了实施机构、项目公司绩效评价的指标体系和制度标准，同时，该文件还全面梳理了绩效管理全过程中各环节的工作内容和程序，结合地方相关探索实践，进一步推动了 PPP 项目绩效管理从模糊考核评价走向制度化管理。财办金〔2020〕10 号文对污水和垃圾处理两个备受关注的基础设施与公共服务行业的项目合同进行了规范，标志着分行业系列范本新篇章的开启，在我国 PPP 法律制度体系建设方面迈出了宝贵的一步。《〈政府会计准则第 10 号——政府和社会资本合作项目合同〉应用指南》规范了对 PPP 模式形成的政府资产和相关净资产或负债的会计处理，有利于规范对 PPP 业务中政府方的会计核算。

受限于财承剩余空间和政府隐性债务风险，加上“两新一重”带来 PPP 参与基础设施投资的新风口，PPP 模式应用规范性需求更加明显，预计 2021 年 PPP 领域的管理制度会更加具有针对性并形成更加完善的管理体系。

（3）REITs 试点促进 PPP 投资创新

2020 年是我国境内基础设施领域公募 REITs 试点工作正式启动的元年。《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》（证监发〔2020〕40 号）和《公开募集基础设施证券投资基金指引（试行）》（征求意见稿）连续出台，对 REITs 试点工作进行指导。REITs 对盘活 PPP 资产、拓展融资渠道具有正向作用。对于多数 PPP 项目，因为投资资金规模大、回收期长，社会资本不愿意长期投资。基础设施 REITs 能够将基础设施未来项目建成后的现金流作为资产用于证券化融资以提前折现，有利于广泛筹集项目资本金，提升直接融资比重，吸引更多广泛的社会资本进



入基建投资领域。同时，以公募形式存在的 REITs，可以提高信息透明度，有利于 PPP 项目规范性的提升，促进行业向更高质量发展。

但我们也需看到，“PPP + REITs”仍有一些实操问题需进一步研究和论证，另外，“PPP + REITs”模式下的相关法律关系仍需要进一步厘清，以及出台相关政策予以支持，以保证 REITs 在 PPP 领域的高效、高质应用。

(4) 营商环境持续优化，市场透明度提升

随着我国营商环境的持续优化，“放管服”工作取得良好成效，如今我国已基本构建起以信用为基础的新型监管制度，不断加强事前、事中、事后三个环节的信用监管。未来 PPP 模式将越来越重视参与各方的信用水平建设，通过信用信息平台、信用约束机制等规范相关主体的行为，保障 PPP 项目规范、可持续发展。

2020 年末，上海财经大学 PPP 中心课题组再次对中国 PPP 市场的信息公开现状进行评估，其发布的《2019 中国 PPP 市场透明度报告》显示，2019 年我国 PPP 市场透明度总指数为 76.19，较 2018 年有了进一步提升。财政部 PPP 中心主任焦小平表示，信息公开加快了我国规范、透明、高效、统一的 PPP 大市场建设，采用现代信息技术建成的 PPP 信息平台又进一步提高了信息公开能力，让我国高质量、高水准的 PPP 市场建设如虎添翼。预计未来我国 PPP 市场的透明度会持续不断提升。

(5) 协力发展扭转“国进民退”

PPP 模式成交市场显示，民营企业独立或牵头中标的项目数量和规模所占比例呈逐年下降趋势，国有企业包括地方国企、央企等的市场竞争优势明显，中标项目数量多且项目体量较大，长此以往容易形成“国进民退”的恶性循环。民营企业是我国经济体制的重要组成部分，也是推动社会发展和创新的关键因素。

从发展趋势来看，在数字化、智能化趋势下基建项目技术要求高、更新换代快，民营企业自主性、灵活性、创新性较强，相较于国企更容易适应市场转变，或许可以通过新基建切入市场，找到适合自己的位置，并给 PPP 市场带来更大的活力。从政策层面来看，近年来针对民企的推广性、支持性



以及纾困解难的政策密集，2020 年中央经济工作会议提出要优化民营企业发展环境，健全现代企业制度，完善公司治理，激发各类市场主体活力。“十四五”期间中央及地方将从多维度进一步激发民营企业参与基建市场的活力，破除市场壁垒，优化营商环境，提升市场透明度。

国有企业始终是我国的主要市场主体，目前正处在国企改革和转型的关键期，预计未来 3 年其将在双循环格局中发挥引领作用。未来国企改革步伐或将加快，尤其是在重要战略性领域加快布局。同时，国企改革也将拓宽到充分竞争领域，探索将部分国有股权转化为优先股。2020 年是实施国企改革三年行动方案的第一年，一系列具体政策出台。2021 年国企改革将有新突破，其中包括国有资本投资公司、运营公司试点扩围升级，而资本市场将是重要平台，红利将加速释放。

国有企业改革、民营企业突破，两者协力发展，能更好地适应市场投资需求、激发市场投资活力、提供更好的公共服务、加快国内经济大循环、推进共同发展。

3. PPP 行业供给及竞争

(1) 财政杠杆有限，关注国资平台对基建投资的带动作用

2020 年受新冠肺炎疫情和国际形势变化的影响，积极财政政策发力明显，政府通过提升赤字率、发行抗疫特别国债和地方专项债等政策工具加大投资力度，但实际上基建投资复苏的力度不够明显。进入“十四五”时期基础设施、新型城镇化建设等需求空间巨大，目前公募基础设施 REITs 和专项债是重点工具。但公募基础设施 REITs 对项目要求较高，而专项债需要优先保障政府债券的偿付，且监管趋严，截至 2020 年底专项债的债务率已经接近警戒区间下限。在财政资金撬动作用受限的情况下，可以通过政府出资的国有企业或者经营类事业单位开展基建投资，推动地方政府平台公司实施市场化转型，充分发挥国有资本的投资引导作用，但在使用杠杆的同时，需要注意以企业债形式增加隐性债务风险的可能性。

(2) 项目模式创新，关注项目实质并谨慎实施更重要

在政府债务监管趋紧而基建投资需求持续增加的背景下，ABO 模式、



“F + EPC”模式被不断提及并得到应用。在缺乏体系化操作管理和监管文件的政策环境下，近年提及的新模式在应用中缺乏细节考量，政府用于补贴的资金未纳入预算将可能产生政府隐性债务风险，并导致社会投资企业的利益受损。在实际操作中，不必执着于项目的模式名称创新，关注项目实质并谨慎规划，在合法合规的前提下保证项目正常实施才是关键。

(3) 新旧动能转换，关注新基建发展机遇

数字化、智能化是“十四五”时期基建项目创新融合发展的主题，“两新一重”尤其是新基建项目的兴起，对企业的数字化理念、智能化技术提出了更高的要求，数字化、智能化既体现在基建项目的设计理念和产出内容中，同时还将对项目的投融资模式和管理方式产生影响，为高科技企业、行业龙头企业提供参与契机，这将对传统基础设施领域的参与企业提出更高的要求。

基础设施领域的传统企业主要包括建筑承包商、投资机构、基建运营商等，面对技术发展带来的基建新趋势，一方面，应加强企业内部学习和资源调整，适应项目的需求、技术内涵，调整项目管理模式和管理团队结构；另一方面，应加强外部产业链条整合或企业联合，形成合力打造完整的产业服务链条，提高市场竞争力。面对基建项目的创新需求，传统基建国企和民企都应该积极适应市场变化，寻求自我发展最佳路径，抓住市场契机，切入新基建领域。

(4) 投资管理创新，关注投资业务数字化管理的应用

随着数字化和互联网时代的来临，云计算、大数据、物联网、区块链、5G 等技术为产业带来了无限机遇，也为企业高速高质发展提供了有力支撑。如何积极拥抱变化，实现企业的数字化转型，是摆在每个企业面前的课题。为了顺应政策和市场环境变化，基建投资和城投企业不得不紧跟政策，但由于前方市场人员专业度不高，需要后台提供支撑的地方较多，沟通成本大，沟通效率低。同时，基建投资项目的投资周期很长，通常在 10 年以上，很容易造成数据分散存储、无法沉淀的问题。各类型数据格式并不统一，缺乏标准，加上长投资周期中存在的工作人员更替，极易导致数据丢失，大大增



加了运营维护成本。此外，片区开发类的大型投资项目涉及的参与方众多，协调管理难度极大，统一的投后数据中台集合汇总了项目融资管理、建设管理、合同管理、履约管理、招商管理和运营管理等方面的数据，可以及时对项目投资收益进行追踪，大大提升项目投资管控水平。随着 PPP 二级市场的形成和 REITs 等证券化退出途径的打开，基础设施资产的升值和流动有了更多的机会，数字化手段将能发挥更大的作用，助力基建投资企业抓住这样的机会，真正实现从项目管理甚至是施工管理到全生命周期资产管理的转变。

参考文献

- [1] 董碧娟：《PPP 为“两新一重”建设引来活水》，中国经济网，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202008/27/t20200827_35610944.shtml。
- [2] 韩志峰：《基础设施 REITs 与 PPP》，搜狐网，https://www.sohu.com/a/441565282_480400。
- [3] 中央财经大学政信研究院主编《中国 PPP 行业发展报告（2017~2018）》，社会科学文献出版社，2018。
- [4] 张雨馨：《助力 PPP 高质量发展——政府会计 10 号准则应用指南解析》，搜狐网，https://www.sohu.com/a/448310923_773999。
- [5] 赵周杰：《基于全生命周期管理的 PPP 项目绩效管理体系研究》，《财政科学》2020 年第 5 期。