

2024年4月10日

对标“115号文”，《基础设施和公用事业特许经营管理办法》修订发布

中证鹏元资信评估股份有限公司

研究发展部

高慧珂

gaohk@cspengyuan.com

更多研究报告请关注“中证鹏元”微信公众号。



主要内容:

4月8日，发改委会同相关部门联合发布了修订后的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》，自2024年5月1日起施行。本次修订是对标《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》（国办函[2023]115号）的要求，对基础设施和公用事业特许经营领域突出存在的问题进行了有针对性地制度设计，进一步强化了制度的执行效力。

对标“115号文”，与2015年版相比，《基础设施和公用事业特许经营管理办法》主要修订内容有：在制定目的中增加“激发民间投资活力”，具体内容中的多处修改均体现了这一目的；聚焦“使用者付费”，删除“可行性缺口补助”等相关内容；延长特许经营期限至“原则上不超过40年”，提升特许经营者收益；特许经营项目实施方式上，禁止在建设工程完成后直接将项目移交政府，或者通过提前终止协议等方式变相逃避运营义务；特许经营项目融资方面，新增鼓励保险资金支持、发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）等融资方式；基础设施和公用事业特许经营的领域新增体育和旅游；《办法》强调“不新设行政许可”，约束政府行为；着力解决政府履约诚信低的问题，突出规范特许经营项目管理等。

独立性声明:

本报告所采用的数据均来自合规渠道，通过合理分析得出结论，结论不受其它任何第三方的授意、影响，特此声明。

根据《办法》，基础设施和公用事业领域特许经营项目应具备项目经营收入能覆盖建设投资和运营成本并获取一定投资回报的条件，不因采取特许经营而额外新增地方财政未来支出责任，且基础设施和公用事业领域特许经营项目鼓励民企参与，由于此类项目投资金额大、专业要求高，合作期限延长同样也带来更高的不确定性，民企自身又在规模、融资、企业管理、风险承受能力等方面处于劣势，可以预见未来基础设施和公用事业领域特许经营

市场总体量将面临大瘦身，且短期内民营企业参与基础设施和公用事业领域特许经营项目并不会新增很多。对地方政府而言，“一揽子化债”持续推进下，应严防通过特许经营项目新增地方政府债务，阻挠化债进程。还应严格把握采取特许经营模式的项目类型。对于民营企业而言，要尤其注意合理确定并明确权利和义务、收费机制、风险和收益分担机制等，还应充分考虑未来市场变化、项目唯一性等问题，减少未来项目收益实现的不确定性。

一、对标“115号文”，《基础设施和公用事业特许经营管理办法》修订版发布

4月8日，发改委会同相关部门联合发布了修订后的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（简称《办法》），自2024年5月1日起施行。本次《办法》的修订是对标《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》（国办函[2023]115号）（简称“115号文”）的要求，对基础设施和公用事业特许经营领域突出存在的问题进行了有针对性地制度设计，进一步强化了制度的执行效力。

“115号文”于2023年11月8日发布，其发布标志着我国PPP进入全新发展阶段。根据“115号文”，新机制下，PPP项目具有以下几个特点：聚焦使用者付费项目，降低对财政支出的依赖；全部采取特许经营模式；优先选择民营企业参与；特许经营期限延长等，严防新增地方政府隐性债务。

表1 “115号文”后PPP新机制重点内容

	具体内容
主管机构	发改委
红线	不得新增地方政府隐性债务
回报机制	聚焦使用者付费项目。 <u>项目经营收入能够覆盖建设投资和运营成本、具备一定投资回报，不因采用政府和社会资本合作模式额外新增地方财政未来支出责任。政府可给予的支持包括：在项目建设期对使用者付费项目给予政府投资支持；按规定补贴运营、不能补贴建设成本。</u> 除此之外， <u>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。</u>
实施方式	<u>全部采取特许经营模式实施</u> ，根据项目实际情况，合理采用建设—运营—移交（BOT）、转让—运营—移交（TOT）、改建—运营—移交（ROT）、建设—拥有一运营—移交（BOOT）、设计—建设—融资—运营—移交（DBFOT）等具体实施方式。
参与主体	优先选择民营企业参与。 <u>最大程度鼓励民营企业参与新建（含改扩建）项目</u> ，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。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。 <u>符合条件的国有企业通过特许经营模式规范参与盘活存量资产不属于清单规范范围。</u> 对清单所列领域以外的政府和社会资本合作项目，可积极鼓励民营企业参与。
特许经营期限	<u>特许经营期限原则上不超过40年</u> ，投资规模大、回报周期长的特许经营项目可以根据实际情况适当延长。相比《基础设施和公用事业特许经营管理办法》中“最长不超过30年”有所延长。
重点领域	<u>应限定于有经营性收益的项目</u> ，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， <u>城市更新</u> 、综合交通枢纽改造等盘活存量和改扩建有机结合的项目。

资料来源：《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》

二、相比 2015 年版，《办法》主要修订内容

对标“115 号文”，与《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（2015 年版）相比，本次修订较多，主要有以下几点：

1.在《办法》制定目的中增加“激发民间投资活力”，具体内容中的多处修改均体现了这一目的。这一修订对标的是“115 号文”中“优先选择民营企业参与”的总体要求。根据发改委法规司负责同志答记者提问，《办法》在修订过程中，着力解决的首要问题就是民营企业入场难的问题。为此，《办法》专设第十八条鼓励民营企业参与特许经营条款，鼓励民营企业通过直接投资或者独资、控股、参股等方式积极参与特许经营项目，根据“115 号文”制定的《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）》，结合项目实际情况，确定民营企业参与的具体方式。强调在投融资支持措施上，不应对不同所有制特许经营者区别对待；对“在特许经营者选择程序中设置不合理条件限制或排斥竞争，对不同所有制经营主体实行歧视待遇的”将追究法律责任。

2.聚焦“使用者付费”，删除“可行性缺口补助”等相关内容。对标“115 号文”，《办法》指出基础设施和公用事业特许经营应当聚焦使用者付费项目，明确收费渠道和方式，项目经营收入具备覆盖建设投资和运营成本并获取一定投资回报的条件，不因采取特许经营而额外新增地方财政未来支出责任。政府可给予的支持包括：在项目建设期对使用者付费项目给予政府投资支持；按规定补贴运营、不能补贴建设成本。除此之外，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。

3.延长特许经营期限至“原则上不超过 40 年”，提升特许经营者收益。对标“115 号文”，《办法》延长特许经营期限至“原则上不超过 40 年”，让特许经营者获得更长的特许经营期限，提高项目收益，降低项目年度回报率要求，提升特许经营者参与的积极性，更有利于提升民营企业参与投资规模大、回报周期长等特许经营项目的积极性。

4.特许经营项目实施方式上，禁止在建设工程完成后直接将项目移交政府，或者通过提前终止协议等方式变相逃避运营义务。对标“115 号文”，基础设施和公用事业特许经营可以采取“新建/改扩建—运营—移交（BOT）”、“新建/改扩建—拥有并运营—移交（BOOT）”、“转让—运营—移交（TOT）”等实施方式，禁止通过建设-移交（BT）方式、提前终止协议等方式逃避运营义务或垫资施工。

5.特许经营项目融资方面，新增鼓励保险资金支持、发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）等融资方式。除了传统的预期收益质押贷款，发行项目收益票据和资产证券化产品进行项目融资，按照市场化

方式采用成立私募基金，引入战略投资者，发行企业债券、项目收益债券、公司债券、非金融企业债务融资工具等融资方式外，新增“鼓励保险资金通过债权、股权、资产证券化产品等多种方式为特许经营项目提供多元化资金支持”，“发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）”等融资方式。并强调特许经营项目融资不得承诺以各类财政资金担保或者作为还款来源，防止新增地方政府隐性债务。

6.基础设施和公用事业特许经营的领域新增体育和旅游。《办法》提到“基础设施和公用事业特许经营的领域包括交通运输、市政工程、生态保护、环境治理、水利、能源、体育、旅游等”，相比 2015 年版新增了体育和旅游领域。

7.《办法》强调“不新设行政许可”，约束政府行为。《办法》指出“不新设行政许可”、“禁止无法律法规依据擅自增设行政许可事项以及通过前述擅自增设的行政许可事项向特许经营者收费，增加公共产品或者公共服务成本。禁止以基础设施和公用事业特许经营名义滥用行政权力排除、限制竞争”。这些条款意在约束政府行为，应严格把握采取特许经营模式的项目类型，不能为了特许经营而特许经营，禁止地方政府借特许经营名义新设行政许可并收费，杜绝“天价特许经营转让费”现象，回归特许经营项目公益属性。

此外，《办法》还着力解决政府履约诚信低的问题，包括完善支付管理制度，明确政府统一代收用户付费项目属于使用者付费项目，政府应当专款专用，定期向特许经营者支付，杜绝拖欠；完善信息公开制度，明确政府应当将有关项目信息、履约情况向社会公开，接受社会监督；进一步完善价格和收费的调整机制，明确价格调整与绩效评价挂钩，并规定实施机构协调开展价格调整义务等。《办法》还突出规范特许经营项目管理，包括强化特许经营项目前期研究论证、规范特许经营项目审核备程序、加强事中事后监管、强调投资者权益保护等。

三、未来发展

基于以往 PPP 项目政府支出责任大、民企参与度低等特征，在地方化债背景下，“115 号文”的发布，标志着我国 PPP 进入全新发展阶段，聚焦使用者付费，全部采用特许经营模式，优先选择民营企业参与。对标“115 号文”，基础设施和公用事业领域特许经营做相应修改。

根据《办法》，基础设施和公用事业领域特许经营项目应具备项目经营收入能覆盖建设投资和运营成本并获取一定投资回报的条件，不因采取特许经营而额外新增地方财政未来支出责任，且基础设施和公用事业领域特许经营项目鼓励民企参与，由于此类项目投资金额大、专业要求高，合作期限延长同样也带来更高的不确定性，民企自身又在规模、融资、企业管理、风险承受能力等方面处于劣势，可以预见未来基础设施和公用事业领域特许经营市场总体量将面临大瘦身，且短期内民营企业参与基础设施和公用事业领域特许

经营项目并不会新增很多。

对地方政府而言，《办法》多次强调“严防新增地方政府隐性债务”，如“特许经营项目融资应当依法保护各方合法权益，稳妥处置债权债务关系。不得承诺以各类财政资金担保或者作为还款来源，防止新增地方政府隐性债务”，“政府可以在严防新增地方政府隐性债务、符合法律法规和有关政策规定要求的前提下，按照一视同仁的原则，在项目建设期对使用者付费项目给予政府投资支持”等。中央金融工作会议、2023年中央经济工作会议、2024年两会均强调“统筹发展和安全，有效防范化解包括地方债务风险在内的重点领域风险”，2023年9月底以来，地方政府“一揽子化债”持续推进，取得一定成效，地方政府债务“遏增、化存”的基调不变，应严防通过特许经营项目新增地方政府债务，阻挠化债进程。

此外，政府方应严格把握采取特许经营模式的项目类型。《办法》指出“基础设施和公用事业特许经营是基于使用者付费的 PPP 模式，基础设施和公用事业特许经营，不包括商业特许经营以及不涉及产权移交环节的公建民营、公办民营等”。根据《商业特许经营条例》，商业特许经营中的特许人只能是企业，政府不得从事商业特许经营活动，政府作为活动参与方的基础设施和公用事业特许经营，主要依托基础设施和公用事业建设运营项目开展，其本质是以项目融资的方式提供公共产品和公共服务，具有明显的公益属性。地方政府不能为了特许经营而特许经营，禁止地方政府借特许经营名义新设行政许可并收费，杜绝“天价特许经营转让费”现象，同样不应将市场化程度很高的纯商业类项目或产业类项目，或将没有任何收益的纯公益性项目，通过各种方式包装成特许经营项目，收取特许经营费。

对于民营企业而言，鉴于民营企业参与 PPP 项目的失败案例，未来，在开展基础设施和公用事业领域特许经营项目时要尤其注意合理确定并明确权利和义务、收费机制、风险和收益分担机制等，还应充分考虑未来市场变化、项目唯一性等问题，减少未来项目收益实现的不确定性。

免责声明

- 本报告由中证鹏元资信评估股份有限公司（以下简称“本公司”）提供，旨在派发给本公司客户使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为本公司的当然客户。
 - 本报告基于我们认为可靠的公开信息和资料，但我们对这些信息的准确性和完整性均不作任何保证。需要强调的是，报告中观点仅是相关研究人员根据相关公开资料作出的分析和判断，并不代表公司观点。本公司可随时更改报告中的内容、意见和预测，且并不承诺提供任何有关变更的通知。
 - 本报告中的内容和意见仅供参考，并不构成对所述证券的买卖出价。投资者应根据个人投资目标、财务状况和需求来判断是否使用报告所载之内容和信息，独立做出投资决策并自行承担相应风险。本公司及其雇员不对使用本报告而引致的任何直接或间接损失负任何责任。
 - 本报告版权仅为本公司所有，未经事先书面同意，本报告不得以任何方式复印、传送或出版作任何用途。任何机构和个人如引用、刊发本报告，须同时注明出处为中证鹏元研发部，且不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改。合法取得本报告的途径为本公司网站及本公司授权的渠道，非通过以上渠道获得的报告均为非法，本公司不承担任何法律责任。
-

中证鹏元资信评估股份有限公司

深圳	北京	上海
地址：深圳市深南大道 7008 号 阳光高尔夫大厦（银座国际）三 楼 电话：0755-82872333 0755- 82872897 传真：0755-82872090	地址：北京市朝阳区建国路甲 92 号世茂大厦 C 座 23 层 电话：010-66216006 传真：010-66212002	地址：上海市浦东新区民生路 1299 号丁香国际商业中心西塔 9 楼 903 室 总机：021-51035670 传真：021-51917360
湖南	江苏	四川
地址：湖南省长沙市雨花区湘府 东路 200 号华坤时代 2603 电话：0731-84285466 传真：0731-84285455	地址：南京市建邺区江东中路 108 号万达西地贰街区商务区 15 幢 610 室 电话：025-87781291 传真：025-87781295	地址：成都市高新区天府大道北段 869 号数字经济大厦 5 层 5006 号 电话：028-82000210 传真：028-85288932
山东	陕西	香港
地址：山东自由贸易试验区济南 片区经十路华润中心 SOHO 办 公楼 1 单元 4315 室 总机：0531-88813809 传真：0531-88813810	地址：西安市莲湖区桃园南路 1 号丝路国际金融中心 C 栋 801 室 电话：029-88626679 传真：029-88626679	地址：香港中环皇后大道中 39 号 丰盛创建大厦 10 楼 1002 电话：+852 36158342 传真：+852 35966140