

# PPP 新机制再落细则，项目质量和运营能力值得关注

2025 年 1 月 2 日

标普信评认为，近日国家发展改革委办公厅发布的《关于进一步做好政府和社会资本合作新机制项目规范实施工作的通知》（以下简称《通知》），是对 2023 年 11 月出台的《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《指导意见》）的细化和补充，以进一步推动 PPP 新机制项目规范有序实施。《通知》明确了国家、省级及地方发展改革部门的责任，细化了政府投资支持和运营补贴细则、招标评审流程，提出了不得采取特许经营模式的项目类型，并强调了信息填报和审核把关及事中事后监管机制。同时，《通知》还结合当前化债形势，规范了盘活存量资产，强调要严格落实防范化解地方政府隐性债务风险的要求，严禁地方政府和城投平台通过特许经营模式变卖资产、变相融资、增加地方政府隐性债务。

考虑到具有良好回报的使用者付费项目具有稀缺性、鼓励民营企业参与和化债等因素，我们认为未来基础设施投资项目的竞争有可能日趋激烈。在 PPP 项目机制发生了显著的转变的背景下，我们将更加关注新增项目的质量和运营能力对基础设施投资公司信用水平的影响。使用者付费模式下，项目需要产生足够的现金流以覆盖建设、运营等成本，并能够产生收益，这对社会资本方在项目质量研判方面提出了更高的要求，也更考验其项目管理及运营水平。同时，我们也将持续关注已经进入运营的旧机制下项目的回款情况。

下表是《通知》与 2023 年的《指导意见》的对比。

表1

	指导意见	通知
明确责任主体	<p><b>国家发展改革委</b>要牵头做好特许经营模式推进工作，切实加强政策指导。<b>地方各级人民政府</b>要切实负起<b>主体责任</b>，规范推进本级政府事权范围内的特许经营项目。<b>地方各级人民政府可依法依规授权有关行业主管部门、事业单位</b>等，作为特许经营项目实施机构（以下简称项目实施机构）……<b>地方各级发展改革部门</b>要发挥综合协调作用，严格把关项目特许经营方案等有关内容，依法依规履行项目审批、核准或备案职责。<b>各级财政部门</b>要严格执行预算管理制度，加强地方政府债务管理，加大财会监督力度，严肃财经纪律。</p>	<p><b>各省级发展改革委</b>要高度重视，切实负起<b>牵头责任</b>，认真履职尽责，对本省（区、市）所有 PPP 新机制项目加强监督管理，强化项目全流程把关，指导督促地方各级发展改革部门切实发挥综合协调作用，在有效防范地方政府债务风险的基础上，做好 PPP 新机制政策执行。</p> <p><b>地方各级发展改革部门</b>要切实负起<b>特许经营方案审核责任</b>……<b>对由其他部门负责审批、核准或备案的项目，原则上应由与其他部门同级的发展改革部门审核特许经营方案。</b>负责审核特许经营方案的发展改革部门要在全国 PPP 项目信息系统中及时上传完整规范的特许经营方案审核证明文件。</p>

分析师

王可欣

北京

Kexin.wang@spgchinaratings.cn

张任远

北京

Renyuan.zhang@spgchinaratings.cn

细化政府投资支持和运营补贴	政府可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 <b>项目建设期对使用者付费项目给予政府投资支持；政府付费只能按规定补贴运营、不能补贴建设成本。</b>	对拟在建设期提供政府投资支持的项目，要在特许经营方案中明确政府投资支持资金来源、支持方式以及额度上限。对拟在运营期按规定补贴运营的项目，要按照地级以上人民政府或其行业主管部门制定的补贴政策及具体标准执行，并在特许经营方案中明确相关依据。相关补贴政策应当具有普适性，不得仅适用于个别项目。
合理使用特许经营权模式，提出不得采取特许经营模式项目	政府和社会资本合作应 <b>全部采取特许经营模式实施</b> ，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，并在合同中明确约定建设和运营期间的资产权属，清晰界定各方权责利关系。	要准确把握 PPP 新机制定位， <b>不应强制规定特定领域和范围必须采用特许经营模式</b> 。对具有一定投资回报的基础设施和公用事业固定资产投资项，要充分论证采取特许经营模式的必要性和可行性，合理决策是否采取特许经营模式…… <b>市场化程度高的商业项目和产业项目，以及没有经营收入的公益项目，不得采用特许经营模式。路侧停车服务、垃圾清运服务等不涉及固定资产投资项目的经营权或收费权转让等，不得采取特许经营模式。</b>
细化招标评审流程，支持民营企业参与	项目实施机构应根据经批准的特许经营方案，通过 <b>公开竞争方式</b> 依法依规选择特许经营者（含特许经营者联合体，下同）。 <b>应将项目运营方案、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。</b>	优先采取公开招标方式选择特许经营者，如不采取公开招标方式，要充分论证采取其他方式的合法性、合理性；不得采取拍卖等方式选择特许经营者。 <b>不得规避项目管理经验、专业运营能力、企业综合实力、信用评级状况等设定的评审条件</b> ，将标的物总价作为唯一标准选择特许经营者。要将 <b>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，不得设置限制民营企业参与的招标条件、评标标准</b> 。对因通过资格预审的申请人少于 3 人等招标失败的，重新组织招标时应重新审查项目基本条件、评标标准， <b>确保不存在不利于民营企业参与的招标条件，最大程度鼓励民营企业参与</b> ；若无法选择符合条件的特许经营者，应重新论证采取特许经营模式的必要性和可行性。
规范盘活存量资产，严禁新增地方政府隐性债务	政府和社会资本合作应限定于有经营性收益的项目，主要包括…… <b>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。</b> <b>鼓励符合条件的国有企业</b> 通过特许经营模式规范参与盘活存量资产，形成投资良性循环。	<b>要严格落实防范化解地方政府隐性债务风险的要求，不得以盘活存量资产为名，将特许经营模式异化为地方政府、地方国有企业或平台公司变卖资产、变相融资的手段，严禁在盘活存量资产过程中新增地方政府隐性债务等各类风险。</b>
强调信息填报和审核把关	项目实施机构应将项目建设内容、特许经营中标结果、特许经营协议主要内容、公共产品和公共服务标准、运营考核结果等非涉密信息， <b>依托全国投资项目在线审批监管平台</b> ，及时向社会公开。	<b>各省级发展改革委要用好全国 PPP 项目信息系统，指导</b> 地方各级发展改革部门组织实施机构、特许经营者等及时填报项目信息，并对填报信息进行 <b>审核确认</b> 。经省级发展改革委确认通过且实施机构启动特许经营者选择程序的项目，将 <b>通过全国 PPP 项目信息系统向社会公开</b> 。
强调事中事后监管机制	<b>国家发展改革委</b> 要制定特许经营方案编写大纲、特许经营协议范本和实施细则，指导各地区按照新机制要求依法合规、稳妥有序实施政府和社会资本合作项目，并会同有关方面及时修订完善特许经营相关制度文件，营造良好制度环境。	<b>国家发展改革委</b> 将 <b>健全事中事后监管机制</b> ，持续组织对经省级发展改革委确认后的项目是否符合 PPP 新机制政策导向进行 <b>抽查复核</b> ，并通过各种渠道摸排项目实施情况，督促各地切实将 PPP 新机制各项政策要求逐一落到实处。

资料来源：公开信息，标普信评

本报告不构成评级行动。

非公开信用分析 (Private Credit Analysis, PCA) 是标普信评推出的面向投资人及其他使用者的专属资信评估服务，包含了标普信评针对中国债券市场活跃发行人的信用质量所进行的分析与评论。如需了解标普信评 PCA 服务的更多详细信息，请访问 [Private Credit Analysis \(spgchinaratings.cn\)](http://Private Credit Analysis (spgchinaratings.cn))，并欢迎联系 [PCASupport@spgchinaratings.cn](mailto:PCASupport@spgchinaratings.cn)。

欢迎关注标普信评微信公众号：



©版权所有 2025 标普信用评级（中国）有限公司。保留所有权利。

标普信用评级（中国）有限公司（简称“标普信评”）拥有上述内容（包括评级、信用相关的分析和数据、估值、模型、软件或其他应用或其中的输出）或其任何部分（简称“内容”）的版权和/或其他相关知识产权。未经标普信评的事先书面许可，严禁以任何形式或方式修改、逆向工程、复制或发布任何内容，或将任何内容存储在数据库或检索系统中。内容不得用于任何非法或未经授权的目的。标普信评和任何第三方供应商，及其董事、管理人员、股东、员工或代理人（统称“标普方”）均不保证内容的准确性、完整性、及时性或可用性。标普方不对任何错误或遗漏（疏忽或其他），无论其原因如何，以及因使用内容而获得的结果，或者用户输入的任何数据的安全性或维护该等数据承担责任。内容以“概不保证”为基础提供。标普方特此声明免除所有明示或默示的保证，包括但不限于适用性或适用于特定用途或使用目的、不存在漏洞、软件错误或缺陷，以及内容的功能将不会中断或内容将与任何软件或硬件配置兼容等保证。在任何情形下，标普方将不对任何人就与使用任何内容相关的任何直接、间接、附带、惩罚、补偿、惩戒特殊或后续的损失、费用、开支、律师费或损失（包括但不限于收入损失、利润损失以及因疏忽造成的机会成本和损失）承担责任，即使标普方已经知道发生类似损害的可能性。信用相关的分析和其他分析（包括评级和内容中的陈述）是截至发表之日的意见陈述，而非事实陈述。标普信评的意见、分析、预测和评级确认决策（如下所述）并非且不应被视为购买、持有或出售任何证券或作出任何投资决策的建议，也不涉及任何证券的适合性。在发布后，标普信评不承担更新（不论以任何形式或格式）发布内容的义务。在进行投资和其他业务决策时，不应依赖内容，内容也无法取代用户、其管理层、员工、顾问和/或客户的技能、判断和经验。标普信评不作为受托人或投资顾问，除非其注册为该机构。虽然标普信评从其认为可靠的渠道获取信息，但标普信评不审计其获得的信息，也不承担相关的尽职调查义务或实施独立验证。与评级相关的出版物可能由于各种原因发布，这些原因不一定取决于评级委员会的行动，例如发布定期更新的信用评级和相关分析。

标普信评并不属于标普全球评级身为国家认可统计评级机构（NRSRO）的附属企业。标普信评根据在中国专用的评级等级体系授予评级，所授予的评级是标普信评对于债务人相对于中国境内其他发行人的整体资信或对特定债务的偿债能力的意见，并提供在中国境内信用风险的排序。标普信评所授予的评级并非根据全球评级等级体系所授予的评级，不可也不应被视为或不实地表述为全球评级等级体系下授予的评级，或者作为全球评级等级体系下授予的评级而加以依赖。标普方不为违反本段使用标普信评的评级所产生的任何损失负责。

如果监管机构允许评级机构在一个司法辖区内因某些监管目的承认在另一个司法辖区发布的评级，标普信评保留随时自行决定授予、撤销或中止此类承认的权利。标普信评特此声明不对因授予、撤销或中止承认而产生的任何责任以及宣称因此而产生的任何损害负责。

标普信评将其不同业务单位的活动保持分离，以保持相应活动的独立性和客观性。因此，标普信评的某些业务单位可能拥有其他业务单位所没有的信息。标普信评制定了政策和程序，以确保对各个分析过程中相关的特定非公开信息予以保密。

标普信评可能从其评级和特定分析活动中获得报酬，报酬一般由证券发行人或承销人或者债务人支付。标普信评保留发布其意见和分析的权利。标普信评的公开评级和分析公布在其网站上 [www.spgchinaratings.cn](http://www.spgchinaratings.cn) 并且可以通过其他方式发布，包括但不限于标普信评出版物和第三方转销商。