



中建政研
ZHONGJIANZHENGYAN

我国投资体制改革及地方投融资模式设计

——走进江北水城·聊城



中建政研集团副总裁 何朋朋博士

2022年5月20日



中建政研
ZHONGJIANZHENGYAN

2004年成立，融合政府、专家、金融、科技等八方资源，形成了“咨询+培训+科技+资本+资源”为一体的服务格局：

以咨询、培训为基础，以产业、投资、工程为目标，以新型智库为行业引领，以圆梦学商、建企荟和行业组织建立的社群为纽带，为客户提供专业、系统、集成的解决方案，为行业提供立体性、全方位的综合服务，助力区域经济高质量发展，为社会不断创造价值，为国家富强做贡献。

我国投资建设领域综合服务运营商、行业领先的新型智库平台、专业权威的咨询培训机构和会展组织机构：

在工程建设、PPP、城建规划、事业单位、房地产、金融、财税、国企改革、环保、职业教育、乡村振兴、专项债、PPP绩效考核、投融资、平台转型等领域已形成多版块融合、多成员机构协同发展的产业集群。

咨询 · 培训 · 科技 · 资本 · 资源

建筑业 +
立体性 全方位
综合服务平台

咨询 (政府)



- PPP项目全过程咨询
- 全面预算绩效管理咨询
- 全过程工程咨询
- 乡村振兴综合咨询
- 申报类咨询
- 融资咨询服务
- 政府规划
- 专项债咨询
- 碳达峰咨询
- 碳中和咨询
- 区域综合开发咨询

培训



- 线下公开课
- 在线公开课
- 送教上门
- 职业教育
- 高端研学
- 红色教育
- 会员服务
- 企业大学
- 在线教育

资本



- 建筑科技产业投资基金
- 创投基金
- 商业保理
- 供应链金融
- 银行服务
- 非银行服务
- 基金服务
- 招商引资
- 融资服务



- 产业互联网平台
- 信息化软件
- 施工一体化
- 智能建造
- 建企数字化
- 绿色建材
- 建筑机器人
- 设计施工
- 绿色低碳科技

科技



- 圆梦学商/建企荟
- 全国校友资源
- 全城组织资源
- 全覆盖行业资源
- 参股公司资源
- 生态合作伙伴资源
- 政府资源
- 专家资源
- 市场资源
- 金融资源
- 项目资源
- 成果案例资源
- 科技资源

资源

咨询 (企业)



- 建筑工程企业管理咨询
- 组织人力资源咨询
- 平台公司转型咨询
- 国资国企改革咨询
- 财税咨询与审计服务
- 法律咨询
- 事业单位改制
- 资质类服务咨询
- 科技申报类咨询

培训咨询 + 科技、培训咨询 + 资本、培训咨询 + 生态、培训咨询 + 项目工程

议法论证 建言献策

- 参与《建筑法》等10余部法律法规的立法起草研讨
- 参与财政部组织的PPP条例讨论
- 参与全过程工程咨询管理标准编制
- 参与两会提案提报，为政府建言献策
- 为国家治理体系和治理能力现代化作贡献

受聘顾问 出谋划策

- 致力于做地方政府的智库和参谋
- 服务范围遍及20多个省、自治区、直辖市
- 被100余省、市、县（区）政府聘为顾问

承接课题 助推发展

- 承接国家级、省部级课题研究20余项
- 参与行业标准的制定、“十四五”规划制定

集贤纳智 著书立说

- 出版图书、发布行业发展报告60余套
- 在各大媒体发布智库文章1000余篇

深耕专业 传道授业

- 举办7000余场次的公开课论坛、沙龙、研讨会
- 累计为100余万人次提供知识服务

权威咨询 定制服务

- 策划实施咨询项目3000+
- 帮助政府成功申报专项债额度达1800亿元
- 47个项目进入财政部国家级示范库
- 组织政府专项债券政策解读、项目谋划及案例分享累计100余场次
- 基金管理、项目对接、融资服务投资额突破200亿元



何朋朋

能力领域

- 地方政府投融资体制改革与创新、政府债务化解、产业研究、项目谋划、策划、乡村振兴、PPP全流程咨询、政府专项债、全过程工程咨询、REITs等

教育背景

- 工学博士
- 高级工程师

- **中建政研集团有限公司副总裁**
- **中建政研政府服务中心常务副总经理**
- **中建政研政府投融资研究中心常务副主任**

个人特点与工作简历

- 从事投融资体制改革相关方面的研究工作，擅长政府和社会资本合作（PPP）、PPP项目审计、地方政府专项债券发行、全过程工程咨询等，担任多个地方政府投融资顾问，项目评审专家。作为项目负责人，先后主持了涉及市政、教育、产业园区、医养、交通、冷链物流等数十个专项债项目和PPP项目策划。为各级地方政府提供包括PPP、专项债、公募REITs等内容培训培训十数场。获得2016年中国“中国PPP项目金牌咨询工程师”。
- 西藏自治区、河北省政府专项债券项目评审专家
- 吉林省财政厅预算绩效评审专家
- 安徽省财政厅PPP专家库专家
- 《甘肃省建设业“十四五”规划》课题调研组组长

案例(摘选)

- 大同市隐性债务化解顾问
 - 某区政府隐性债务化解咨询专家
 - 故城县西北新城及城区基础设施建设PPP项目
 - 安徽省铜陵市枞阳县城区水环境综合治理PPP项目绩效考核
 - 奥运核心区地表水厂及输配水管网项目政府专项债券项目
 - 山东省威海市某田园综合体项目+乡村振兴咨询服务
 - 某县2022年度政府投融资顾问
 - 某县发展综合顾问咨询服务
 - 白山市江源区松湾矿区综合治理 生态环境导向的开发（EOD）模式试点申报
- 相关著作：
- 《PPP项目审计指南》
 - 《“一带一路”背景下PPP项目政府审计研究》课题
 - 《中国PPP行业发展报告（2020）》
 - 《中国PPP行业发展报告（2021）》

我国投资体制改革的趋势与方向

解决钱从哪里来的基础



中建政研
ZHONGJIANZHENGYAN

第一部分

- 《中华人民共和国预算法》（2018年12月第二次修正）
- 《中华人民共和国预算法实施条例》（国务院令729号，2020年）
- 《政府投资条例》（2018年12月）
- 《国务院关于投资体制改革的决定》（国发〔2004〕20号）
- 《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）

2014年,国务院提出建立投资项目在线审批监管平台,投资管理进入“互联网+”时代

2016年,《国务院关于印发清理规范投资项目报建审批事项实施方案的通知》颁布

2013年,投资体制改革进入以“简政放权”为核心的新一轮改革

2004年,《国务院关于投资体制改革的决定》颁布,投资体制改革进入新的阶段

——从计划管理体制向适应市场经济管理体制的新型投资管理体制转变

——未对2004年确立的投资体制基本框架进行大的调整,关注管理细节的改革成为重点

——通过信息平台的搭建,构建基于互联网技术和综合信息平台的高效管理手段

——明确了依据法律规定和实际需要确实要保留的行政审批、管理要求



2016年，《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》颁布

——强调了市场配置资源的决定性作用，进一步明确政府、企业各自的责任，进一步优化投资管理

2017年，《企业投资项目核准和备案管理条例》颁布

——从行政法规的角度确立了政府对企业投资项目的管理权限和方式方法

2018年，国务院提出开展工程建设项目审批制度试点工作要求

——侧重于建设管理方面的行政审批制度改革，消除管理瓶颈，提高投资活动效率

2019年，国务院关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见

——结合试点经验和事件中存在的问题，全面改革

2019年，《政府投资条例》

——从行政法规的角度确立了政府投资项目的管理要求

2021年，《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》

——坚持“三保”（保基本民生、保工资、保运转）支出在财政支出中的**优先顺序**，完善**财政资金直达机制**，资金监管“一竿子插到底”，**决不允许新增隐性债务上新项目、铺新摊子**，**严禁地方政府以企业债务形式增加隐性债务**。完善以**债务率为主的政府债务风险评估指标体系**。

➤ 市场化原则，谁投资、谁收益、谁承担风险

➤ 政府引导，企业主导

➤ 确立企业投资主体地位

坚持企业投资核准范围最小化，原则上由企业依法依规自主决策投资行为。对极少数关系**国家安全和生态安全**、涉及**全国重大生产力布局**、**战略性资源开发**和**重大公共利益**等项目。建立企业投资项目“三个清单”管理制度。除**目录范围内的项目外**，**一律实行备案制**，简化准入流程。

➤ 科学界定并严格控制政府投资范围

政府投资资金**只投向市场不能有效配置资源**的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护和修复、重大科技进步、社会管理、国家安全等**公共领域**的项目，以非经营性项目为主，**原则上不支持经营性项目**。

只投确需支持项目

- 政府投资资金以**非经营性项目**为主；
- 政府投资资金以**直接投资**方式为主；
- 对确需支持经营性项目，采取资本金注入等方式。

投资不得超概算

- 保证前期工作深度达到规定要求和文件真实性；
- 投资概算超过投资估算10%的，重新报送可研报告；
- 项目建设投资**原则上不得超过经核定的投资概算**。

不得违规举债

- 加强对政府投资资金的预算约束
- **不得违法违规举借债务**筹措政府投资所需资金

不得要求垫资建设

- 政府投资项目所需资金应当按规定确保落实到位；
- 不得由施工单位垫资建设



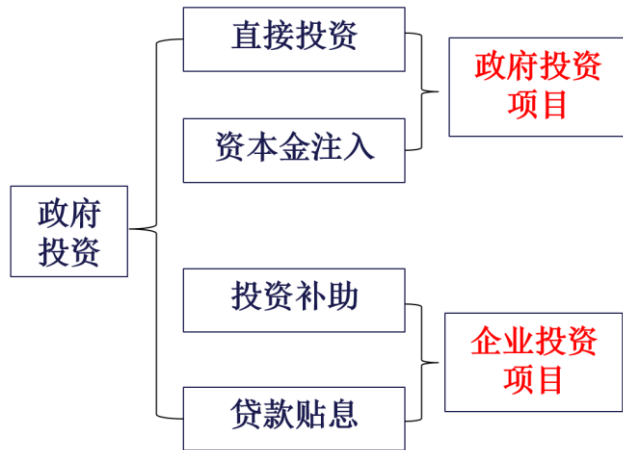
中建政研
ZHONGJIANZHENGYAN

第二部分

新投融资环境下的模式选择

方法论：结构化、组合投融资

非法垫资？非法BT？BOT&TOT？特许经营？PPP？F+EPC？



钱从哪里来——系统性投融资规划

- 1.中央转移支付政策资金。全国每年6—7万亿
- 2.政府专项债券
- 3.融资平台公司包装争取农发行、国开行政策贷款或中长期贷款（每年16万亿大概是中央转移支付的3倍）
- 4.发行企业债和项目收益债，发改系统各类债券和融资工具。
- 5.挖掘项目经营性，合理利用“专项债+市场化融资”模式；
- 6.合规运用PPP模式；
- 7.特许经营授权；
- 8.政府或国有企业统筹矿产、河砂、地热等资源；
- 9.土地储备（服务授权+工程招标）；

钱从哪里来——系统性投融资规划

- 10.ABO是授权建设运营；
- 11.三年预算内合规F+EPC模式 EPCO模式
- 12.关于国有资本加大对公益性行业投入的指导意见财建〔2017〕743号。
- 13.盘活存量资产的融资。TOT、ROT、TOO，转让股权、经营权；
- 14.设立按出资额承担有限责任的担保公司，利用好市场化的担保、增信工具。
- 15.以未来收益为支持的融资。资产证券化，ABS、REITs等
- 16.建设用地指标增减挂钩政策；
- 17.片区综合开发财务自求平衡再平衡；
- 18.混合所有制运营；
- 19.广义政企合作。

项目的投融资模式主要取决于资金来源。在不增加地方政府隐性债务负担的情况下，结合项目类别、行业支持政策及地方禀赋，结构化、组合投融资方可行稳致远！

“七钱”模型建立全过程、全链条、全方位资金监管机制



项目前期规划谋划阶段，统筹生产要素和地方自然禀赋，戴着投融资规划的“眼镜”去谋划项目，是用好用活“七钱”的关键



中建政研
ZHONGJIANZHENGYAN

第三部分

现阶段重点领域的政府 投融资改革创新

政府投融资常见的几种模式



模式一 政府直投模式

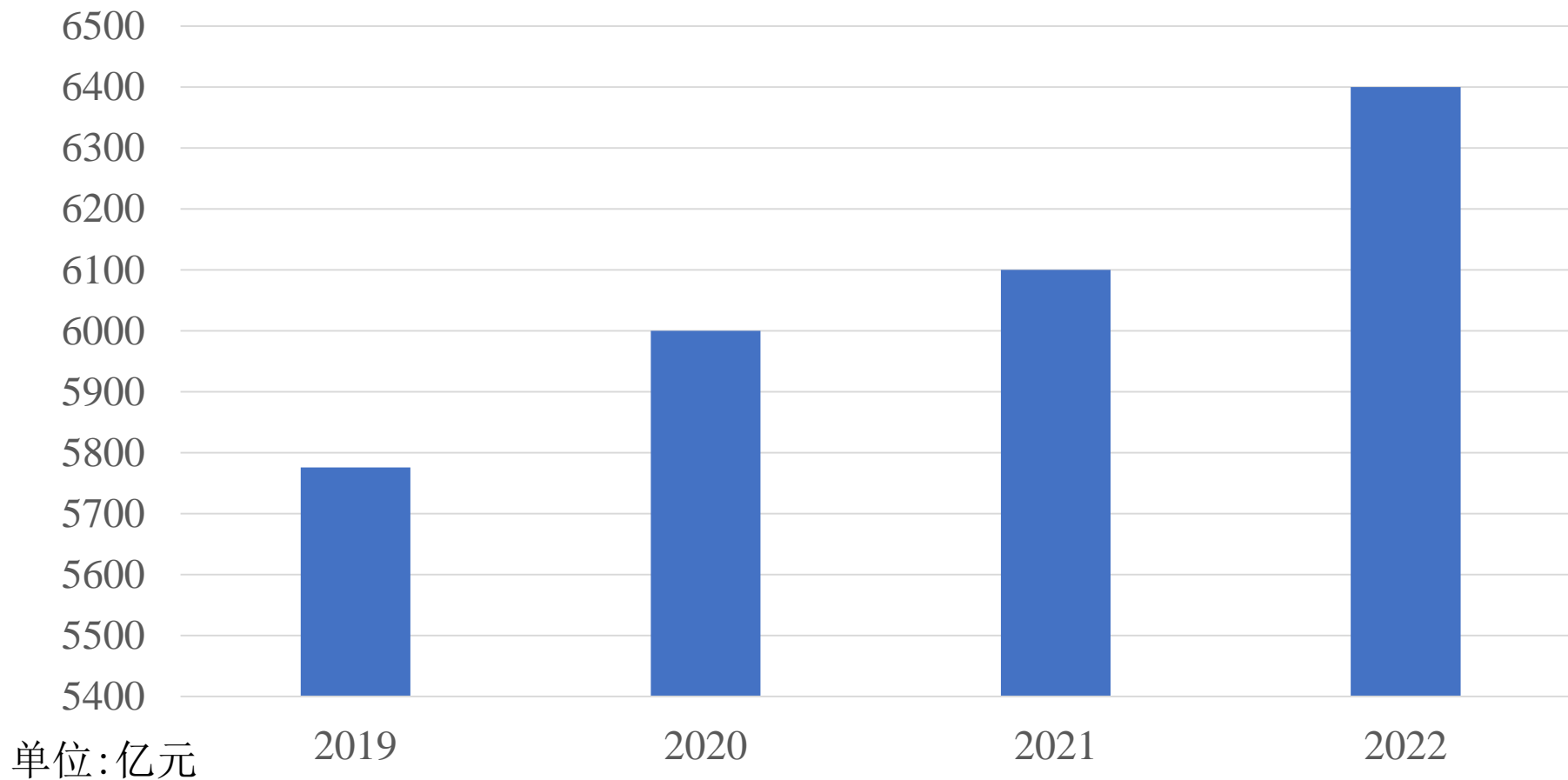
政府直投模式

在政府财政资金比较充裕的情况下，由政府直接投资，采购总包单位施工建设，方便快捷。

（一）适合项目

包括利用预算内资金（含国债资金）或预算外资金直接投资项目，以及利用财政性资金作为还款来源的项目。适合无经营性收益的公益类项目，包括基础设施项目、教育、公共服务等。

近四年中央预算内资金规模



项目谋划看规划

[..\..\自然资源部\十四五规划汇总\“十四五”公共服务规划.pdf](#)

[..\..\自然资源部\十四五规划汇总\“十四五”城镇污水处理及资源化利用发展规划.pdf](#)

[..\..\自然资源部\十四五规划汇总\“十四五”土壤、地下水和农村生态环境保护规划.pdf](#)

[..\..\自然资源部\十四五规划汇总\“十四五”重点流域水环境综合治理规划.pdf](#)

[..\..\自然资源部\十四五规划汇总\《“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案》.pdf](#)

[..\..\自然资源部\十四五规划汇总\文化和旅游部关于印发《“十四五”公共文化服务体系建设规划》的通知.pdf](#)



支持范围看办法



中央、省预算内投资（分专项）管理办法 和投资计划编报文件汇编

中建政研政府投融资研究中心

目录	
一、规划、条例、管理办法	1
1.1 政府投资条例	1
1.2 中央预算内投资资本金注入项目管理办法	7
1.3 关于规范中央预算内投资资金安排方式及项目管理的通知（发改投资规〔2020〕518号）	15
1.4 关于进一步规范打捆切块项目中央预算内投资计划管理的通知（发改投资〔2017〕1897号）	17
1.5 中央预算内直接投资项目管理办法（国家发展和改革委员会令7号）	22
1.6 中央预算内投资补助和贴息项目管理办法	28
1.7 中央预算内直接投资项目概算管理暂行办法（发改投资〔2015〕482号）	34
1.8 天津市市级预算内投资资本金注入项目管理办法	38
二、保障性安居工程	48
2.1 保障性租赁住房中央预算内投资专项管理暂行办法（发改投资规〔2021〕696号）	48
2.2 国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见（国办发〔2021〕22号）	53
三、“三农”和水利	67
3.1 藏粮于地藏粮于技中央预算内投资专项管理办法	67
3.2 农业绿色发展中央预算内投资专项管理办法	63
3.3 重大水利工程等10个中央预算内涉农投资专项管理办法的通知（发改农经规〔2019〕2028号）	68
附件1：重大水利工程中央预算内投资专项管理办法	69
附件2：水生态治理、中小河流治理等其他水利工程中央预算内投资专项管理办法	75
附件3：农村饮水安全巩固提升工程中央预算内投资专项管理办法	81
附件4：农业生产发展中央预算内投资专项管理暂行办法	86
附件5：农业可持续发展中央预算内投资专项管理暂行办法	90
附件6：现代农业支撑体系中央预算内投资专项管理暂行办法	95
附件7：森林草原资源培育工程中央预算内投资专项管理暂行办法	101
附件8：重点区域生态保护和修复工程中央预算内投资专项管理暂行办法	105
附件9：生态保护支撑体系项目中央预算内投资专项管理办法	109
附件10：农村人居环境整治中央预算内投资专项管理暂行办法	113
3.4 国家发展改革委水利部关于印发水利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〕1880号）	118
3.4.1 国家水网骨干工程中央预算内投资专项管理办法	119
3.4.2 水安全保障工程中央预算内投资专项管理办法	125

河南省发展改革委中央预算内投资项目 委内管理办法（2021年修订）

第一章 总 则

第一条 为规范我省中央预算内投资（以下简称中央投资）项目管理，保障中央投资计划合理编报、高效转发和严格执行，提高投资效益，防范廉政风险，依据《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》（国家发展改革委令45号）等有关规定，结合工作实际，制定本办法。

第二条 本办法适用于河南省发展改革委内部（以下简称委内）中央投资项目谋划储备、审核申报、分解落实、转发下达、实施监管、绩效评估等管理活动。

第三条 委内中央投资项目管理活动应当遵循集体决策、分工合理、运转规范、公开透明的原则。

第四条 固定资产投资处（以下简称投资处）负责统筹中央投资项目管理，组织中央投资项目储备申报、投资计划转发下达和事中事后监管；各相关业务处（室、办、局）具体负责本领域中央投资项目谋划储备、审核申报、投资计划分解落实、实施监管、绩效评估；办公室负责公文运转管理和省属项目预算下达审核；评估督导处会同各相关处（室、办、局）开展中

年度申请看通知

国家发展和改革委员会办公厅文件

发改办环资〔2021〕1038号

国家发展改革委办公厅关于组织编报 污染治理和节能减碳专项 2022 年 中央预算内投资计划草案的通知

中直管理局，国管局办公室，各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委，有关地方节能主管部门，有关中央企业：

为做好污染治理和节能减碳专项 2022 年中央预算内投资计划草案编报工作，推动支持各地加强污染治理和节能减碳能力建设，现就有关事项通知如下。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习

关于做好 2022 年城乡冷链和国家物流枢纽建设中央预算内投资项目申报工作的通知

各省、自治区、直辖市及计划单列市发展改革委：

为做好 2022 年城乡冷链和国家物流枢纽建设中央预算内投资项目申报工作，请你们对照《城乡冷链和国家物流枢纽建设中二预算内投资专项管理办法》相关要求，按照集中力量办大事、“少而精”的原则筛选各方面建设条件成熟的项目，组织做好项目申报等工作。有关事项通知如下：

一、支持范围

(一) 冷链物流设施项目。服务于屠宰加工、肉类流通的冷链物流设施（不含屠宰加工线等生产设施），单体库容在 2 万立方米以上的第三方公共冷藏库、冷冻库新建及改扩建项目，存量冷库智能化改造以及相关分拣、流通加工等配套设施建设项目。

(二) 物流基础设施补短板项目。支持已纳入年度建设名单的国家物流枢纽、国家骨干冷链物流基地范围内的公共性、基础性设施补短板项目，包括多式联运转运设施、高标准第三方仓储设施新建及改扩建、第三方仓储设施智能化改造、保税仓储设施项目等。

二、项目条件

拟申报的项目应按照有关规定通过投资项目在线审批监管平台完成审批、核准或备案程序（地方政府投资项目应完成可行性研究报告或者初步设计审批），取得土地、规划、环评等前期手续。项目建设自筹资金已落实，未获得过其他中央财政性资金支持，项目单位和监管单位“两个责任”明确，且项目单位未列入严重失信主体名单。项目已开工建设且申报时实际完成投资比例未超过 70%。“十四五”首批国家物流枢纽范围内的项目可优先予以考虑。省级发展改革委不能申报中央企业项目。

三、工作要求

(一) 项目初审。请各地指导项目单位认真编写申报材料（参考范本见附件 1），对申报项目进行初步审核，并对审核结果和申报材料的真实性、合规性负责。审核重点包括：申报项目是否符合支持范围、是否获得其他中央财政性资金、是否属于中央企业项目，项目单位是否被纳入严重失信主体名单，申报投资是否符合安排标准，项目是否完成审批（核准、备案）和相关前期手续，项目是否落实除申请专项之外的其他资金，项目单位和监管单位“两个责任”填报是否规范等。同时，组织专家对每个项目进行评审，并核定符合支持范围的投资规模。

(二) 报送请示。2022 年 3 月 15 日前报送请示文件和项目汇总表（附件 2）。

中华人民共和国财政部办公厅 中华人民共和国自然资源部办公厅 中华人民共和国生态环境部办公厅

财办资环〔2021〕51号

财政部办公厅 自然资源部办公厅 生态环境部办公厅关于组织申报“十四五” 期间第二批山水林田湖草沙一体化保护 和修复工程项目的通知

北京市、天津市、河北省、山西省、吉林省、黑龙江省、上海市、江苏省、江西省、河南省、湖北省、湖南省、广西壮族自治区、海南省、重庆市、四川省、云南省、西藏自治区、陕西省、青海省、宁夏回族自治区财政厅（局）、自然资源主管部门、生态环境厅（局）：

为贯彻落实党的十九届五中全会精神，统筹推进山水林田湖

模式一 政府直投模式

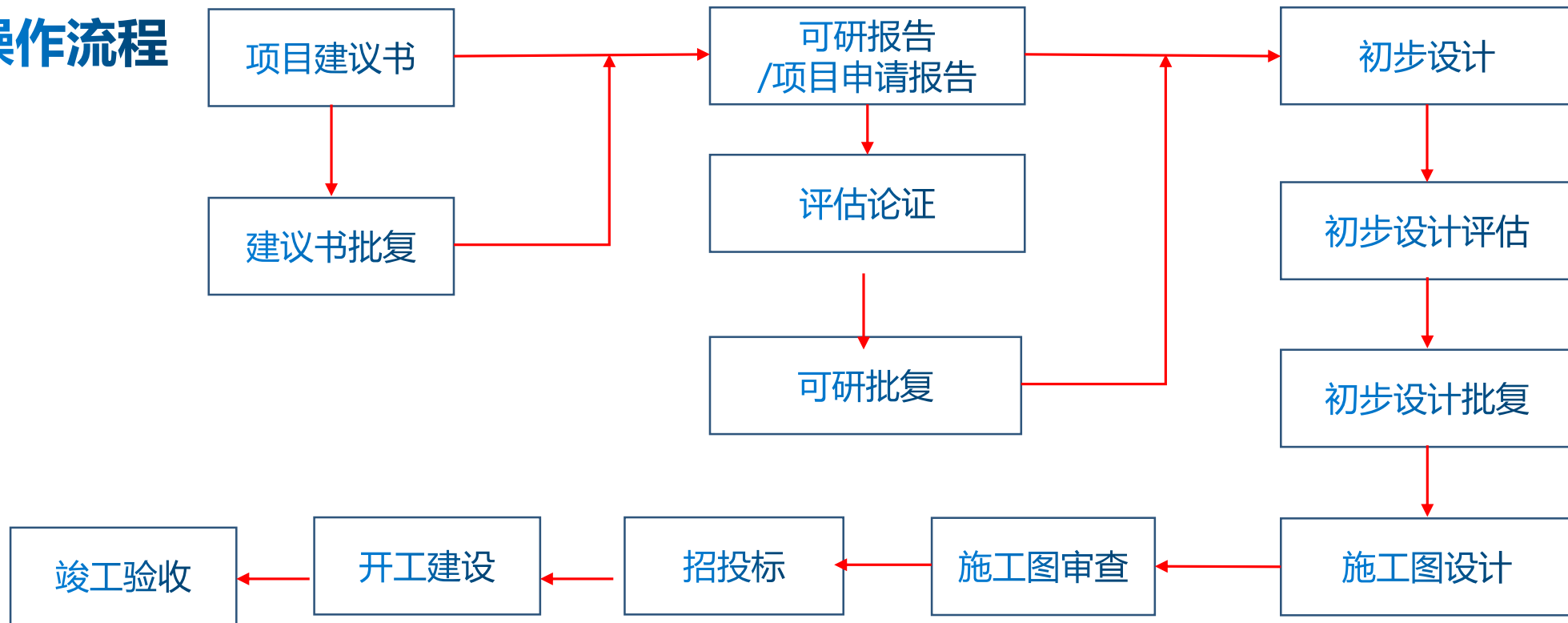
中央预算内资金支持部分专项领域

模式一 政府直投模式

国家重大申报类项目

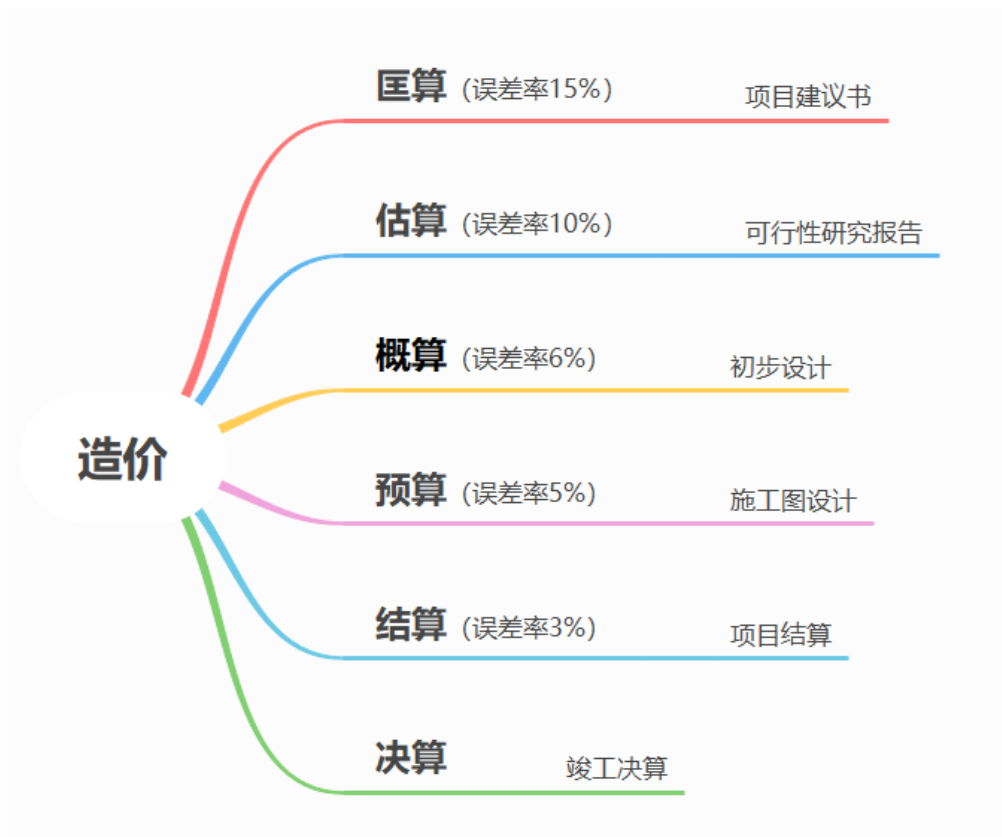
模式一 政府直投模式

操作流程



以上为常规项目操作流程，具体审批流程根据项目性质参考河南省人民政府办公厅《关于印发河南省进一步推进投资项目审批制度改革实施方案的通知》(豫政办〔2022〕35号)

模式一 政府直投模式



备注：误差率为行业标准

模式一 政府直投模式

- ◆ 政府投资项目应坚持投资估算控制概算，概算控制预算，预算控制决算的原则，严格履行概算审批程序，依批准的概算作为编制投资计划、项目建设实施和控制投资的依据；
- ◆ 经优化后项目概算仍超过可行性研究报告批准的投资估算百分之十（含）的，或者项目建设单位、建设性质、建设地点、建设规模、技术方案等发生重大变更的，项目建设单位应当向原审批部门重新上报可行性研究报告，经原审批部门重新审批可行性研究报告或依申请出具相关变更手续后，再申报概算核定。
- ◆ 因为建设期价格大幅上涨、政策调整、地质条件发生重大变化和自然灾害等不可抗力等原因导致原核定概算不能满足工程实际需要的，可以申请调整概算。项目主管单位原则上应在项目实际完成投资达到原核定项目概算总投资百分之七十及以上时申请概算调整，一个项目原则上只允许调整一次。

模式一 政府直投模式

- ◆ 政府投资项目投资概算未超过原核定概算百分之十（不含），项目建设单位或项目主管部门可以自筹解决超概算投资的，由项目主管部门自行调整。
- ◆ 超过10%的，一般有主管单位报审计部门对项目的预决算执行情况或者决算进行审计，再报人民政府同意概算调整事项之后，发改部门委托规定的第三方评审机构对项目建设单位提交的材料进行评审，再根据评审意见核定概算调整，由于价格上涨增加的投资不作为计算其他费用的取费基数。
- ◆ 政府投资项目在实施过程中，部分分项工程投资超过核定概算但项目总投资不超过核定总概算，可以使用其他分项工程结余资金或预备费解决的，由项目主管部门在核定总概算内自行调整。

模式二 政府债券

政府债券

2022年新增政府专项债3.65万亿，其中截止2022年5月15日河南省新增专项债发行1158.97亿，全国排名第五

- 现行政策下，政府举债方式只能是发行政府债券。而国家为了促进经济发展，实行积极的财政政策，提高了地方发债额度，地方政府一定积极申请额度，用好发债所获资金。
- （一）适合项目
- 地方政府**一般债券**是指省、自治区、直辖市政府（含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府）为**没有收益的公益性项目**发行的、约定一定期限内主要以一般公共预算收入还本付息的政府债券；
- 地方政府**专项债券**是指省、自治区、直辖市政府（含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府）为**有一定收益的公益性项目**发行的、约定一定期限内以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息的政府债券。

模式二 政府债券

财政部办公厅、国家发改委关于申报2022年新增专项债项目资金需求的通知（财办预【2021】209号）

	项目类别	具体项目
一	交通基础设施	铁路、机场（不含通用机场）、水运、城市轨道交通、城市停车场
二	能源	天然气管网和储气设施、城乡电网（农村电网改造设计及城市配电网）
三	农林水利	农业、林业、水利
四	生态环保	城镇污水处理项目
五	社会事业	卫生健康（含应急医疗救治设施、公共卫生设施）、教育事业（学前教育和职业教育）、养老、文化旅游、其他社会事业
六	城乡冷链物流基础设施	
七	市政和产业园区基础设施	市政基础设施（水、热、气、地下综合管廊）、产业园区基础设施
八	探索重大战略区域专项债	京津冀协同发展、长江经济带发展、“一带一路”建设、粤港澳大湾区建设、海南全面深化改革、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等
九	保障性安居住房	城镇老旧小区改造（主要支持符合条件的城镇老旧小区改造建筑和配套设施改造项目）、保障性租赁住房、棚户区改造（主要支持在建收费项目，适度支持新开工项目）
补充	土地储备	保障性租赁住房

模式二 政府债券

财办预【2021】209号：2022年各地区可继续将专项债用于重大项目资本金，政策支持范围仍为国务院确定的铁路、收费公路、干线机场、内河航电枢纽和港口、城市停车场、天然气管网和储气设施、城乡电网、水利、城镇污水垃圾处理、供水10个领域，以省为单位专项债作为资本金的规模占全省政府专项债规模的比例不超过25%。

模式二 政府债券

财政部办公厅 国家发展改革委办公厅关于补充报送2022年新增专项债券项目资金需求的通知（财办预〔2022〕31号）

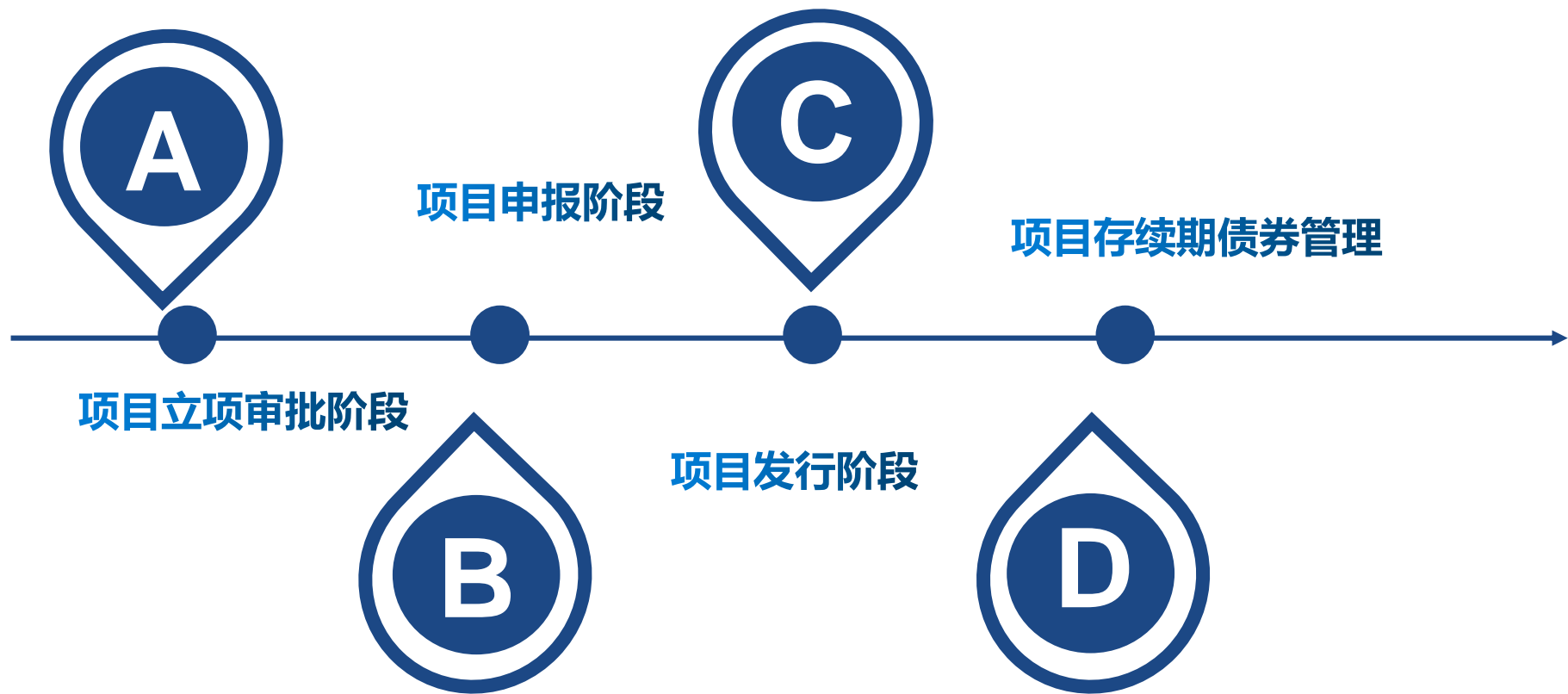
一、严格专项债券投向领域要求。各地可在前期报送的2022年新增专项债券项目资金需求基础上，补充报送一批重点项目资金需求。补报项目要符合《财政部办公厅 国家发展改革委办公厅关于申报2022年新增专项债券项目资金需求的通知》（财办预〔2021〕209号）投向领域要求。各地要将城市管网建设、水利等重点领域作为补报重点，围绕全面推进乡村振兴加快农业农村现代化做好农业农村领域项目储备工作。继续落实专项债券资金投向领域禁止类项目清单，确保专项债券依法合规使用。

二、加强项目储备与统筹衔接。各地要围绕“十四五”规划纲要加强项目储备，聚焦经济社会发展的短板领域，重点支持一批经济社会效益明显、带动效应强的重大项目，并做好与前期已安排专项债券项目的统筹衔接，提升专项债券资金使用效能。各地补报项目时要继续向中央和省级重点项目多的省市级倾斜，坚决不“撒胡椒面”。补报项目要满足专项债券风险管理要求，有一定收益且融资收益能够实现平衡。

发改委补录阶段重点内容

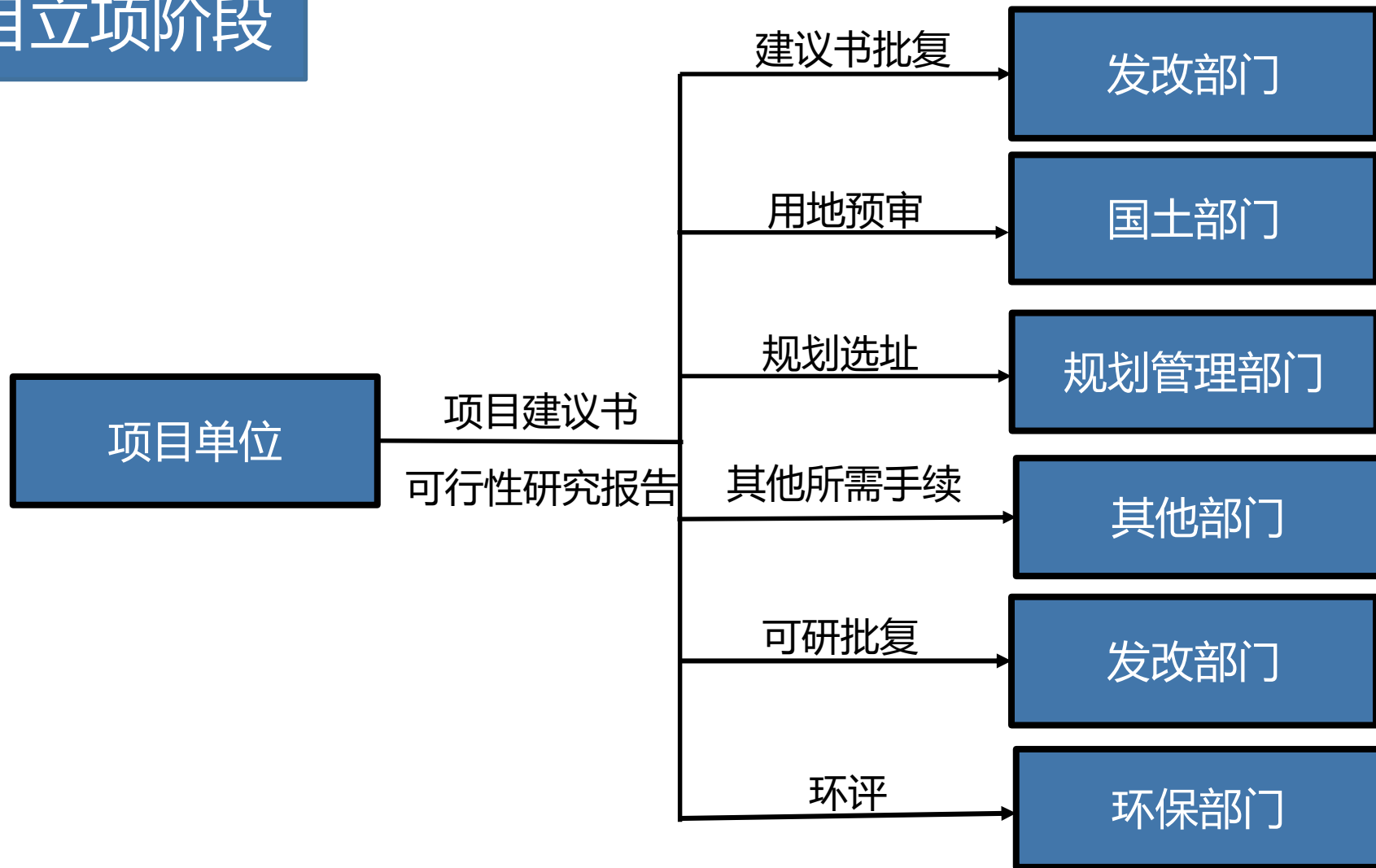
- **重点内容：**
- **一、农业（与当地资源禀赋结合），如农业综合体、一二三产融合项目、高标准农田、农业灌溉、引水供水等工程**
- **二、粮食：粮食仓储物流项目、粮食生产项目**
- **三、冷链物流：冷链物流项目，冷链物流产业园**
- **四、所有和民生物资相关的，这个根据具体需求而定，没有限定**

1、政府专项债券项目实施流程



1

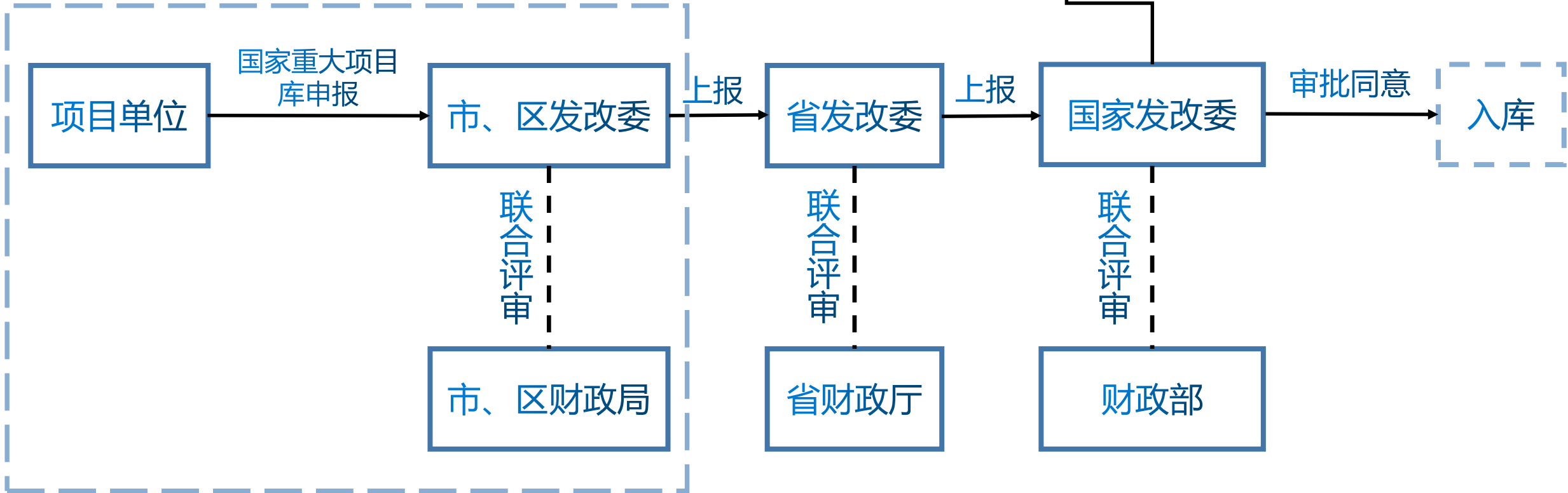
项目立项阶段



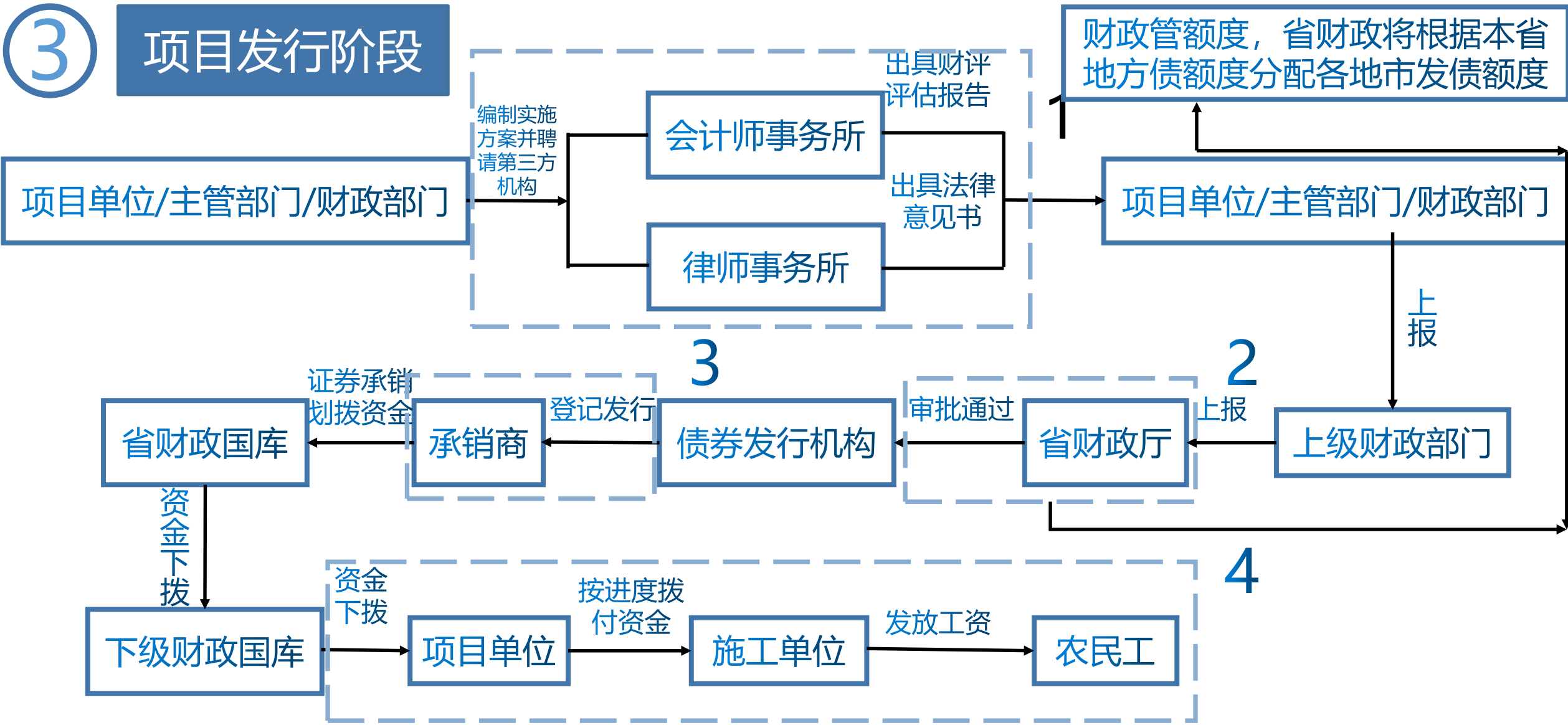
2

项目申报流程

发改管项目，所有发债项目必须先入国家重大项目库



3 项目发行阶段



债券存续期管理

专项债存续期信息披露



专项债绩效评价

归还利息



归还本金

模式三 政府和社会资本方合作（PPP）

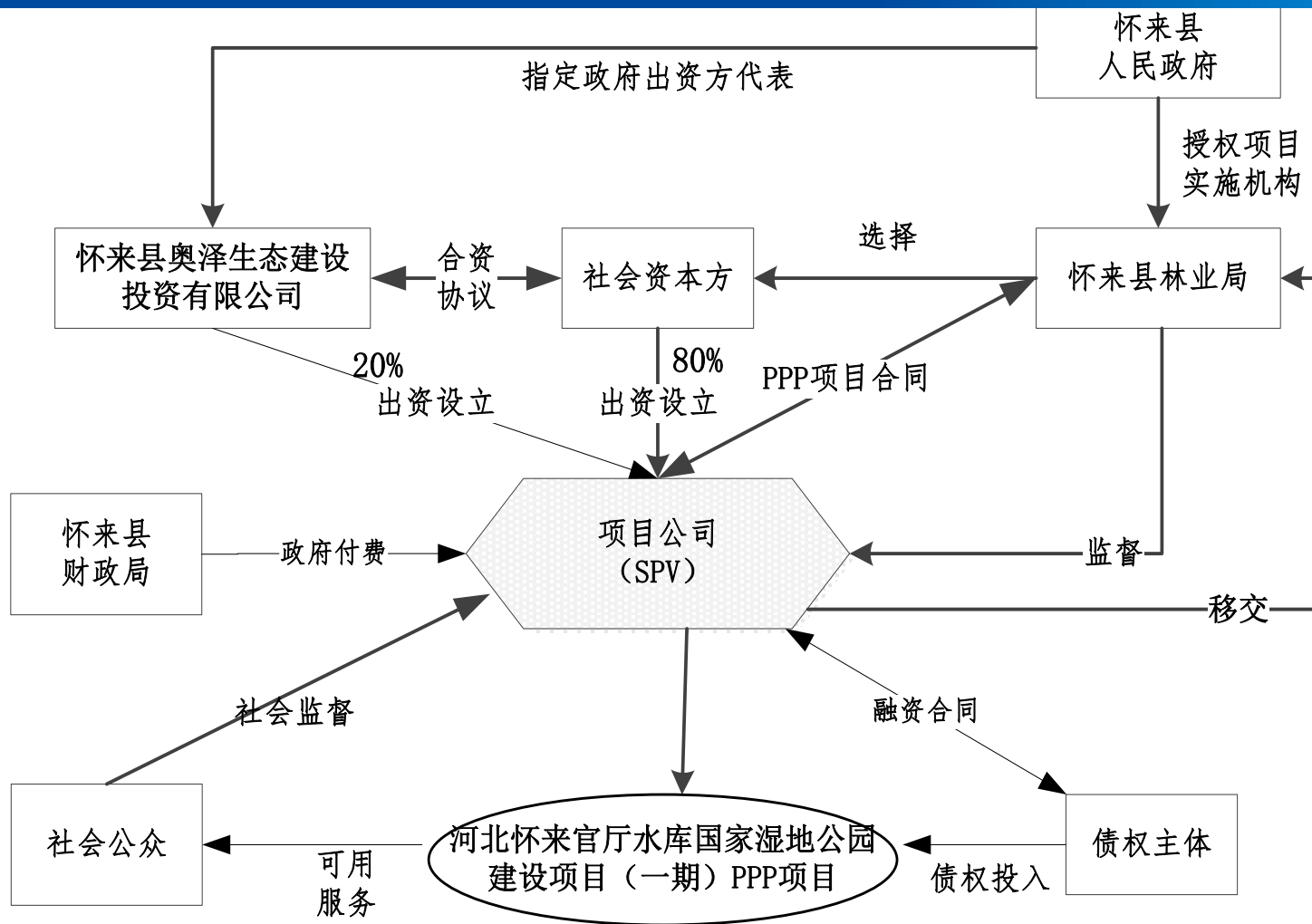
PPP模式

在政府资金不充裕，发债额度有限的情况下，PPP是一种较为合规的建设政府负有提供责任适合市场化运作的项目的模式。在现行PPP政策下，用好PPP模式，用足PPP模式，可以加快项目建设，减轻财政压力，提高公共服务效率。

（一）适合项目

投资规模较大、需求长期稳定、价格调整机制灵活、市场化程度较高的基础设施及公共服务类项目，适宜采用政府和社会资本合作模式。适合有一定经营性收益的项目，包括市政、交通运输、生态建设及环境保护、城镇综合开发、教育、水利建设、医疗卫生、政府基础设施、文化、保障性工程、林业、能源、科技、体育、养老、农业等。

模式三 政府和社会资本方合作 (PPP)



模式三 政府和社会资本方合作 (PPP)

财政部关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见 财金〔2019〕10号

(一) 规范的PPP项目应当符合以下条件:

1. 属于公共服务领域的公益性项目, 合作期限原则上在10年以上, 按规定履行物有所值评价、财政承受能力论证程序;
2. 社会资本负责项目投资、建设、运营并承担相应风险, 政府承担政策、法律等风险;
3. 建立完全与项目产出绩效相挂钩的付费机制, 不得通过降低考核标准等方式, 提前锁定、固化政府支出责任;
4. 项目资本金符合国家规定比例, 项目公司股东以自有资金按时足额缴纳资本金;
5. 政府方签约主体应为县级及县级以上人民政府或其授权的机关或事业单位;
6. 按规定纳入全国PPP综合信息平台项目库, 及时充分披露项目信息, 主动接受社会监督。

模式三 政府和社会资本方合作 (PPP)

财政部关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见 财金〔2019〕10号

(二) 在符合上述条件的同时，新上政府付费项目原则上还应符合以下审慎要求：

1. 财政支出责任占比超过5%的地区，不得新上政府付费项目。按照“实质重于形式”原则，污水、垃圾处理等依照收支两条线管理、表现为政府付费形式的PPP项目除外；
2. 采用公开招标、邀请招标、竞争性磋商、竞争性谈判等竞争性方式选择社会资本方；
3. 严格控制项目投资、建设、运营成本，加强跟踪审计。

对于规避上述限制条件，将新上政府付费项目打捆、包装为少量使用者付费项目，项目内容无实质关联、使用者付费比例低于10%的，不予入库。

模式三 政府和社会资本方合作 (PPP)

PPP模式

(三) PPP主管部门下一步重点工作

1、规范项目运作：一是守住10%红线，规范开展两个论证，建立健全PPP项目财政支出责任统计监测机制，对接近或达到红线的地区进行风险预警，**严禁突破红线新上项目**。二是加强全国PPP综合信息平台项目库管理，严把入库关，改变**PPP泛化滥用的现状**。三是**规范PPP项目资本金管理**，合理控制PPP项目杠杆率。四是继续加大对**存量转型项目**的支持力度，**盘活存量资产，化解债务风险**。

2、优化发展环境：一是积极**推动出台PPP条例**。二是**尽快完善PPP税收、会计、资产管理等配套政策**。三是引导社保基金、保险资金进入，鼓励真股权投资，规范开展PPP项目资产证券化，推动解决PPP项目特别是中小PPP项目融资难题。四是加大PPP项目和咨询服务信息公开，建立黑名单制度，强化行业自律和社会监督。

模式三 政府和社会资本方合作 (PPP)

新建项目采用PPP模式

(三) PPP主管部门下一步重点工作 (根据财政部19年3月份培训整理)

3、推动民企参与：一是进一步完善以奖代补政策，提升示范项目中的民营企业参与率。**二是推进中国PPP基金更好地发挥, 引导、规范、增信作用**，优先支持民营企业参与项目。三是联合全国工商联等有关方面加大项目推介力度，畅通民营企业参与渠道。

4、服务国家战略：一是**加大对贫困地区倾斜力度**，推出一批具有推广**示范**的项目，助力脱贫攻坚。二是联合**农业部**开展**国家农业PPP示范区创建工作**，形成政策和资金合力，**带动乡村振兴**。三是研究**文化、旅游、医疗卫生**等领域PPP发展思路和实施路径，惠及百姓民生。四是推动**国企走出去、外资引进来参与PPP项目**，服务“一带一路”倡议。

模式三 政府和社会资本方合作（PPP）

根据财政部PPP中心、河南省财政厅PPP中心通知要求及沟通情况，现就有关事项通知如下：

一、调整调库项目申报时间

财政部PPP中心要求各省级财政部门从2022年5月起，将调库项目提交财政部审核的时间从每月月底提前至每月20日。结合我省情况，决定各省辖市（济源示范区）每月项目入库、信息变更、管理库项目退库申报时间由原来的每月25日相应调整为每月15日，逾期不再受理。

二、调整储备清单项目退出申报时间及程序

鉴于财政部PPP综合信息平台中储备清单项目不具备退库功能，经与财政部PPP中心沟通，储备清单项目的退出我省可定期汇总申报，单独处理。因此各县区可于每季度末将有退出储备清单需求的项目进行汇总后上报市PPP中心后，由省厅统一向财政部提交。

三、暂停TOT类项目入库受理

鉴于财政部PPP中心对TOT类项目入库审核处于暂停状态，省厅目前暂停受理TOT类项目入库申请，待财政部政策明确后，再另行通知。

模式三 政府和社会资本方合作（特许经营模式）

特许经营模式

《基础设施和公用事业特许经营管理办法》

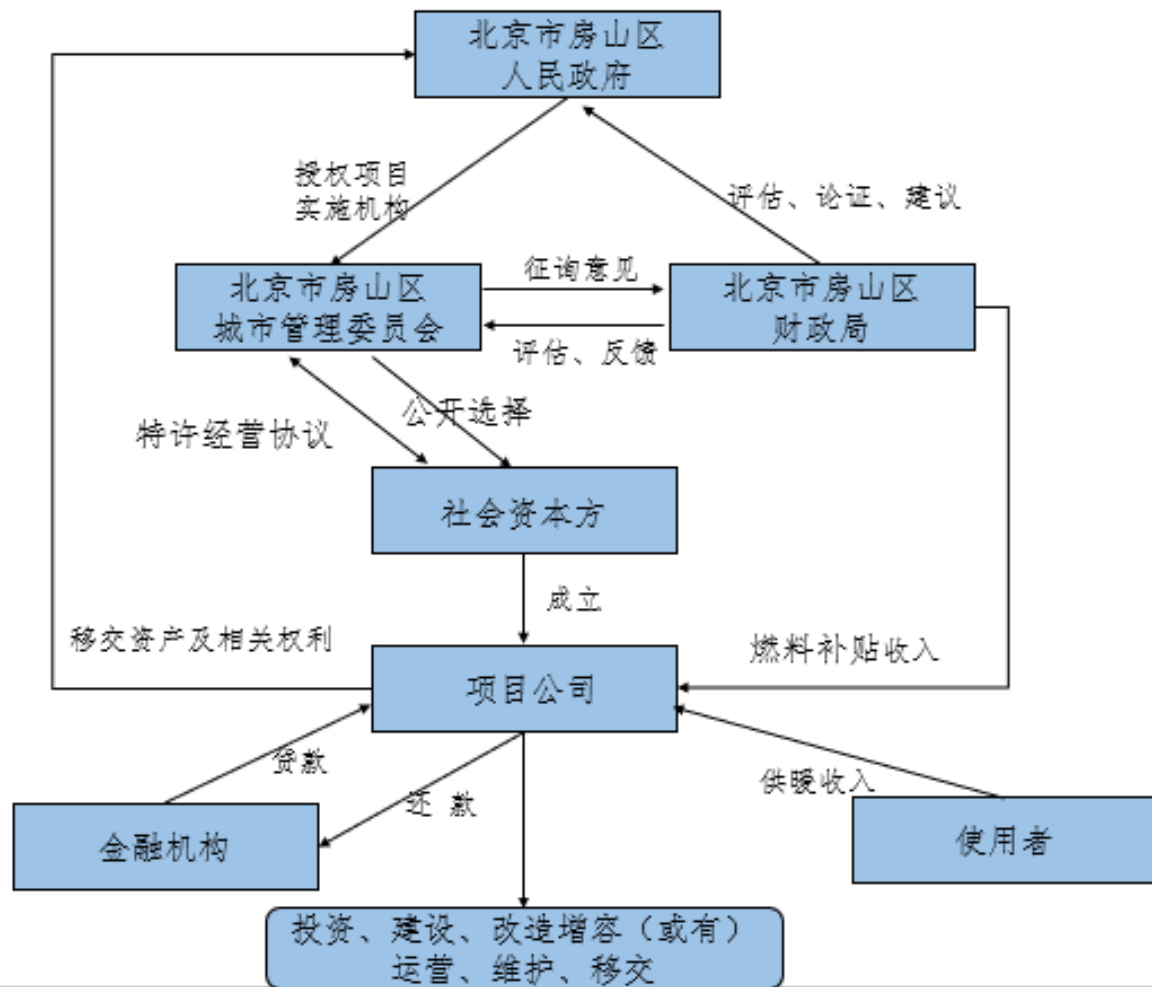
为鼓励和引导社会资本参与基础设施和公用事业建设运营，提高公共服务质量和效率，保护特许经营者合法权益，保障社会公共利益和公共安全，促进经济社会持续健康发展，制定本办法。

是指政府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。

中华人民共和国境内的能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等基础设施和公用事业领域的特许经营活动，适用本办法。

模式三 政府和社会资本方合作（特许经营模式）

特许经营模式运作模式



模式四 F+EPC模式（投资人+EPC）

F+EPC模式

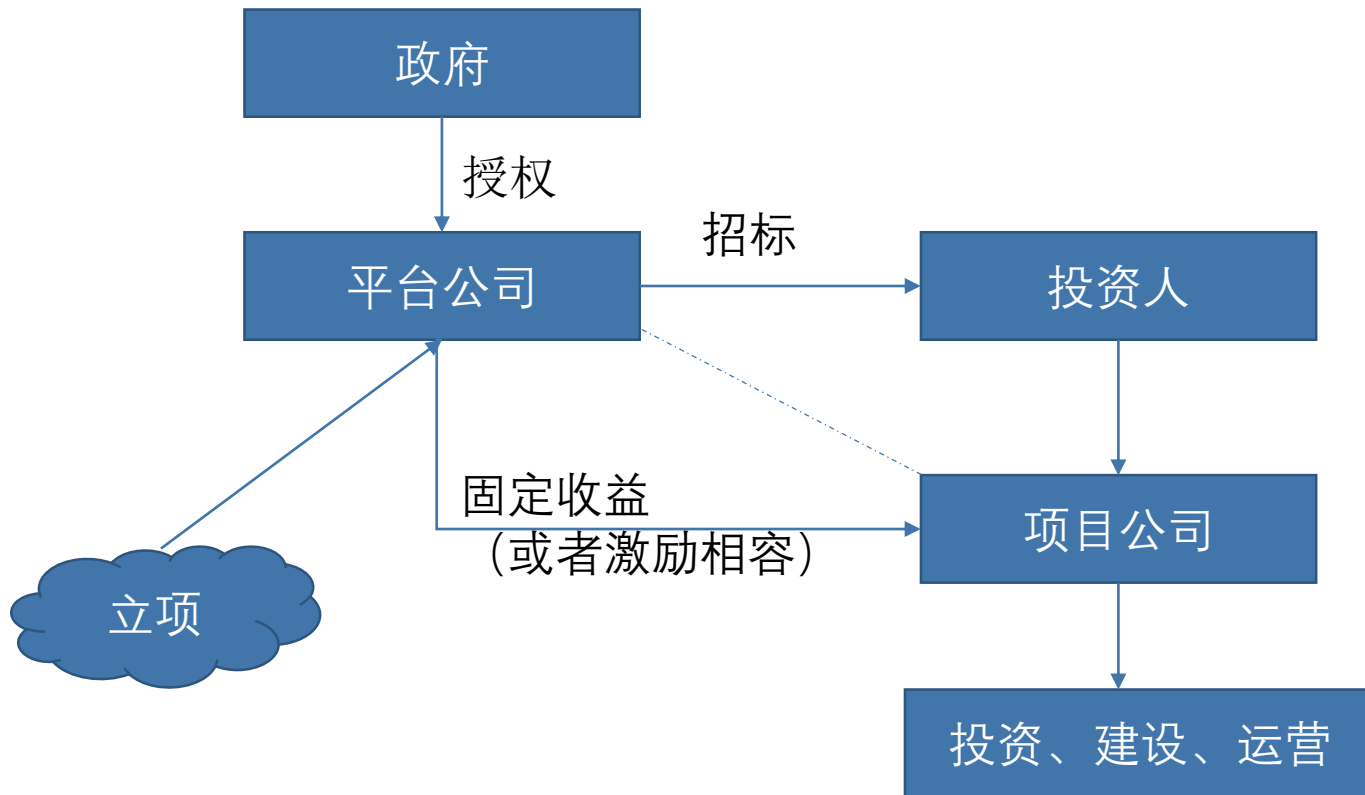
政府采用F+EPC模式是违规的。对于能注入到平台公司的项目，同时在平台公司暂时没钱的情况下可以考虑采用F+EPC模式实施。

（一）适合项目

F+EPC，是指业主把工程的融资、设计、采购、施工全部委托给一家工程总承包商，总承包商对工程的资金、安全、质量、进度和造价全面负责。将该部分项目注入到平台公司，由平台公司招融资代建单位（F+EPC），建设完成以后平台公司负责招商运营或未来政府回购。适合市场化程度较高，但是比较难招商的项目，由平台公司引导投资、施工、招商运营等。**公益性项目不适合该种模式。**

模式四 F+EPC模式 (投资人+EPC)

F+EPC模式 (二) 运作模式



模式四 F+EPC模式 (投资人+EPC)

F+EPC模式

(三) 操作流程

1、项目组织；2、编制方案；3、方案审批；4、项目招标；5、签订合同；6、项目实施；7、项目验收；8、支付资金

(四) 所需时间

从拿到批文到具备开工条件一般至少需要8个月的时间，如包括设计、监理、施工单位及各专业分包单位的招标选定，总共需要12个月左右。

模式四 F+EPC模式 (投资人+EPC)

F+EPC模式

[叶县西环路升级改造工程项目投资人+EPC中标公告--河南招标网,...](#)

叶县古城文化旅游投资有限公司关于叶县西环路升级改造工程项目投资人+EPC中标公告一、项目基本情况: 1、项目编号:HNCX-2021-026 2、项目名称:叶县西环路升级改造工...

www.hnzbw.cn/newshow1.asp?id=36... - 快照

[流沙坡片区综合开发项目投资人+EPC+片区综合开发-评标结果公示-...](#)

项目简介:流沙坡片区综合开发项目投资人+EPC+片区综合开发评标结果公示项目及标... 中标候选人及排序 中标候选人名称 投标报价(元) 经评审的投标价(元) 综合评标得分 第...

www.bidcenter.com.cn/newscontent-1... - 快照- 中国采招网

[...商务区综合开发项目投资人+EPC+产业发展中标候选人公示-采招网](#)

受业主委托,中国采招网于 2021/4/30发布潍坊市中央商务区综合开发项目投资人+EPC+产业发展中标候选人公示;项目简介:一、招标项目名称:潍坊市中央商务区综合开发项目投...

www.bidcenter.com.cn/newscontent-1... - 快照- 中国采招网

[...城区营庄片区综合开发项目社会投资人+EPC总承包中标候选人公示](#)

招标采购导航网中标结果公示栏目,于2021年03月18日为您发布洛阳市老城区营庄片区综合开发项目社会投资人+EPC总承包中标候选人公示,内容简介:宋体一、开标信息:第一...

www.okcis.cn/20210318-n3-2021... - 快照- 导航网

184亿!
联合体斩获

路桥工程劳务分包平台 今天

...新旧动能转换东部生态示范园区项目

本项目位于...经济技术开发区,合作区域包括东部生态城和中心区两大片区。东部生态城片区东至沭河,南至锦州路,西至东外环,北至三官庙大桥,规划面积约20.3平方公里;中心区片区东至香港路,南至临工路,西至滨河东路,北至会展中心,规划面积约2.9平方公里。项目采用“投资人+EPC”模式实施。

项目主要建设中心区和东部生态新城的市政道路与公用设施工程(市政道路、桥涵、排水管、道路附属设施等)、安置房工程、公共服务设施工程(包括会展中心、文化馆、学校、医院、消防站等)、绿化景观工程(主要包括景观绿化、城市开发空间、河道生态提升等)、水环境工程(包括驳岸改造和重建、水系调整、河道疏浚、水质改善、水生态环境重建)等。

本项目暂定合作期20年,建设期15年,其中中心区建设期3年,东部生态城建设期15年



模式四 F+EPC模式 (投资人+EPC)

F+EPC模式

叶县古城文化旅游投资有限公司关于叶县西环路升级改造项目投资人+EPC中标公告

一、项目基本情况:

- 1、项目编号: HNCX-2021-026
- 2、项目名称: 叶县西环路升级改造项目
- 3、采购方式: 公开招标
- 4、招标公告发布日期: 2021年06月07日
- 5、评审日期: 2021年06月28日

二、项目需求(包括但不限于标的的名称、数量、简要技术需求或服务要求等)

- 1、项目概况: 本项目道路全长4867.617m(全长由K0+000至K4+867.617。分两期实施,第一期实施K0+000至K2+754.807,第二期实施剩余部分),红线宽度为50m,道路红线外两侧绿化带为177200m²,采用沥青混凝土路面结构;同步工程道路、交通、雨水、污水、照明、绿化工程。总投资约4.867652亿元。
- 2、合作模式: 叶县古城文化旅游投资有限公司作为招标人与中标人签订投资协议共同组建项目公司,若中标人为联合体,则由招标人与联合体牵头人签订投资协议,作为项目业主。项目公司注册资本2000万元,招标人、中标人按照5%、95%的比例出资。项目公司作为项目业主与中标人签订EPC总承包合同。
- 3、标段划分: 本项目共分为一个标段。
- 4、招标范围: 包括项目投资;方案设计、初步设计、施工图设计等设计工作;以及施工准备阶段、施工阶段、交竣工验收及缺陷责任期等阶段的所有工作。中标社会资本方具备相应的资质可直接承担本项目的设计、施工工作,不再另行招标。
- 5、质量要求: 设计质量要求: 符合国家现行设计标准,并保证最终通过审批。施工质量要求: 合格。
- 6、计划工期: 设计周期: 90日历天;施工工期: 730日历天。
- 7、本项目是否接受联合体投标: 是。

三、中标情况:

第一中标候选人:

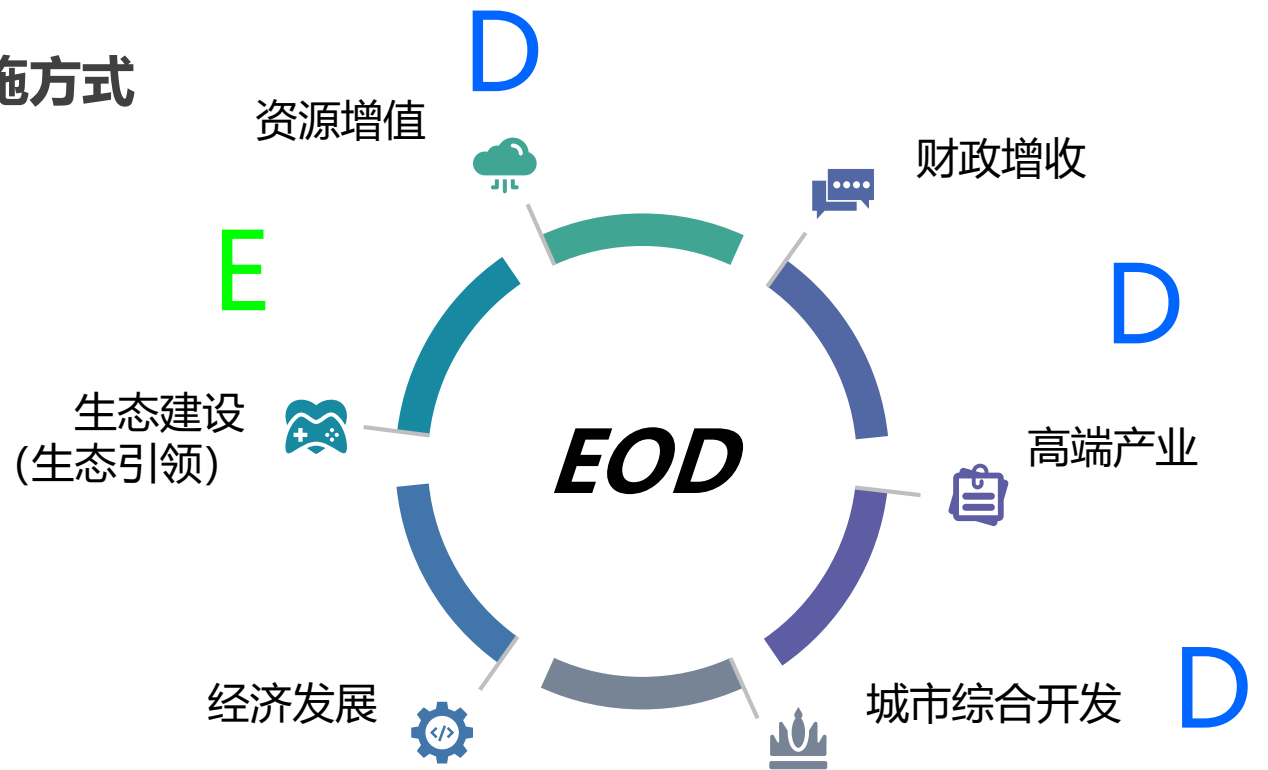
牵头人名称: 成都市路桥工程股份有限公司

模式五 EOD模式

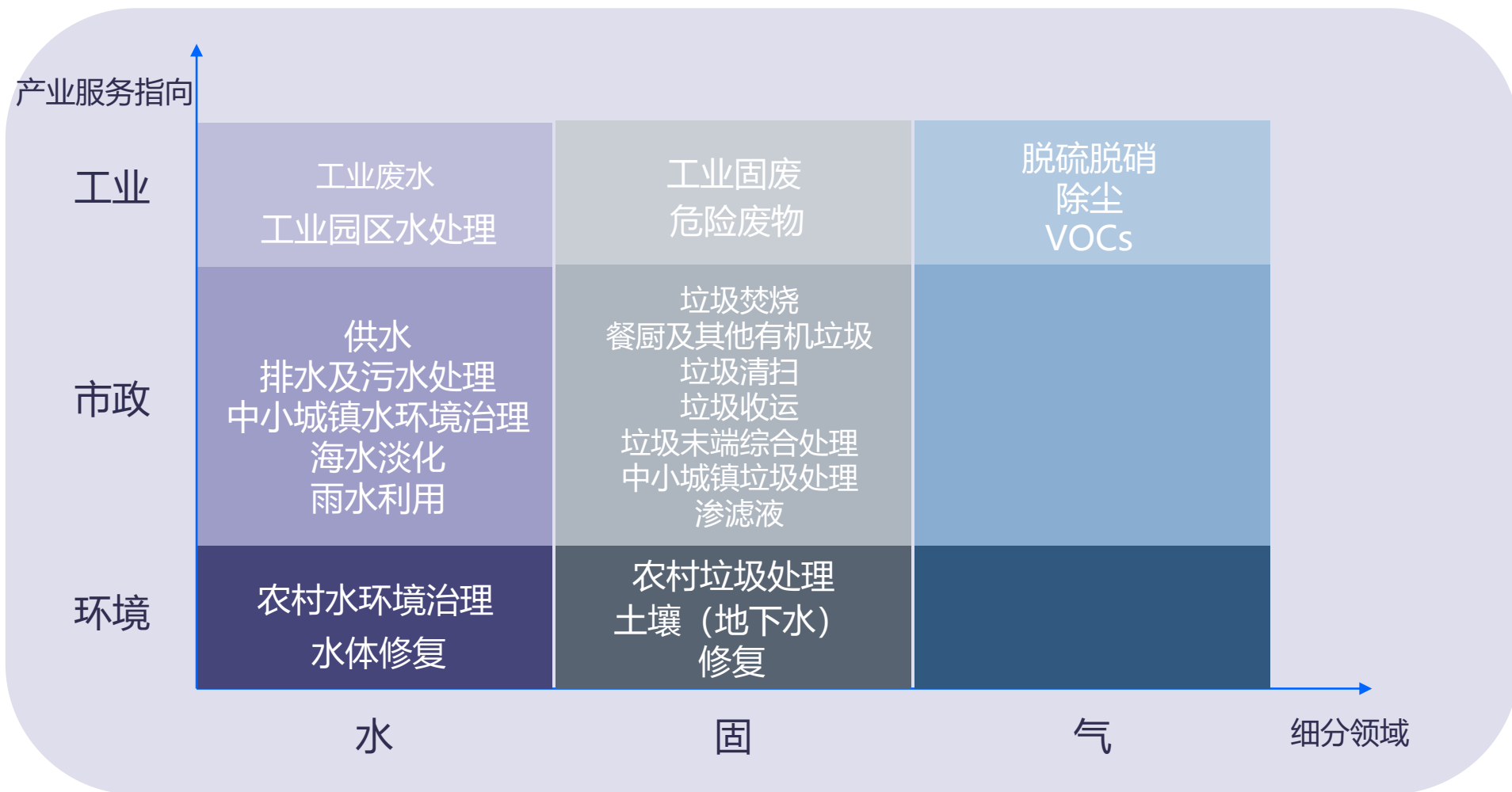
EOD (Ecology-Oriented Development)

生态导向的开发模式是一种创新性的项目组织实施方式

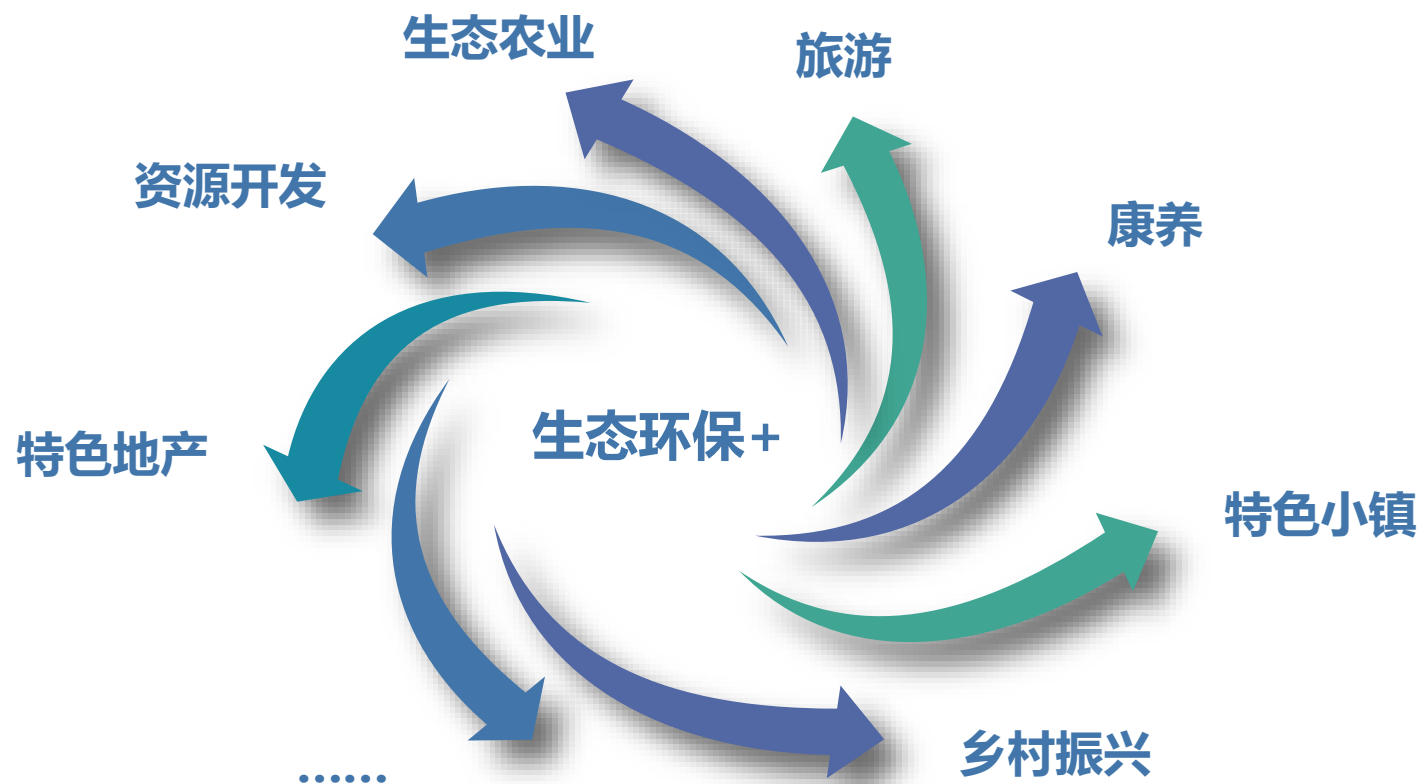
- ◆ 以生态保护和环境治理为基础
- ◆ 以特色产业运营为支撑
- ◆ 以区域综合开发为载体
- ◆ 采取产业链延伸、联合经营、组合开发等方式，推动公益性较强、收益性差的生态环境治理项目与收益较好的关联产业有效融合、统筹推进、一体实施，将生态环境治理带来的经济价值内部化。



模式五 EOD模式-生态环保部分-适用领域



模式五 EOD模式-关联产业D-可能方向



模式五 EOD模式

为什么要申报EOD?

- **财政吃紧**，项目资金尤其是生态环境资金来源很有限
- **金融支持**：国家开发银行将对符合条件的试点项目，在资源配置上予以倾斜，加大支持力度，有利于国开的融资（**国开行将参与项目评审，相当于银行前期参与项目规划设计，提前解决政策性信贷支持的项目准入问题，据说开行贷款为无息贷款**）。
- **树立典范**：符合条件的试点项目有望成为国内EOD模式典范，获得以往特色小镇、田园综合体首批项目类似的关注程度，在政策、融资、运营等各方面都有可能获得更多支持。（2021年第一批EOD试点城市已公布，其中重庆试点申报项目已获得国开行92亿贷款）

EOD申报要求

- **1、申报和实施主体**

- 试点申报主体和实施主体为市级及以下人民政府或园区管委会，鼓励政府或园区管委会与试点依托项目承担单位联合申报与实施。

- **2、申报条件**

- 申报项目需同时满足以下条件：

- （一）生态环境治理与关联产业一体化实施，依托项目承担单位仅为一个市场主体。

- （二）强化公益性较强、收益性差的生态环境治理项目与收益较好的关联产业一体化实施，以系统解决区域突出生态保护修复和环境治理问题为基础，试点依托项目之间相互关联、有效融合，项目边界清晰，且须在项目层面实现关联产业收益补贴生态环境治理投入。

EOD申报要求

(三) 依托项目均须完成项目可研批复或备案等立项工作，并提交立项证明材料。采用政府和社会资本合作（PPP）模式的项目需纳入财政部或国家发展改革委PPP项目库。依托项目已完工的，侧重于EOD模式的经验总结。

(四) 试点内容与项目实施合法合规，符合招投标、投融资、土地利用等现有政策要求，不增加地方政府隐性债务。

3、试点程序

(1) 试点申报：国家两委下发文件（生态环境部和发改委），省级发改或环保部门通知，市（县、区）或园区管委会组织申报，省级发改或环保部门通知审核后报送国家发改委和生态环境部，每省不超过3个。

(2) 试点评审：经形式校核、专家指导、现场调查三个环节后，生态环境部、发改委在专家意见的基础上，确定试点项目。

EOD申报要求

• 4、试点实施程序

- (3) 试点实施：依据试点实施方案推进工作，做好过程管理，及时总结试点经验。
- (4) 试点评估：生态环境部、发改委对试点开展中期评估。
- (5) 经验总结：试点实施三年后，两部委总结成效经验，组织推广。

• 5、其他要求

符合申报条件的市级及以下人民政府或园区管委会组织开展申报工作，组织编制《生态环境导向的开发（EOD）模式试点实施方案》（编制大纲见附件1），并填报项目申报表（见附件2）。省级生态环境部门、发展改革部门审核同意后，汇总报送生态环境部和国家发展改革委。每个省份申报数量原则上不超过3个，依项目排序情况，对超过申报数量的项目均视为无效项目。本次重点支持实施基础好、投资规模适中、项目边界清晰、反哺特征明显、环境效益显著的试点项目

6、政策支持

- 国家开发银行按照精准施策、市场化运作和风险可控原则，发挥开发性金融大额中长期资金优势，统筹考虑经济效益和环境效益，在资源配置上予以倾斜，加大支持力度

第一批EOD试点评审情况

2020年9月23日，生态部办公厅、发改委办公厅、国开行办公厅联合发布《关于推荐生态环境导向的开发模式试点项目的通知》，正式启动第一批EOD试点推荐工作。

部委评审情况：各省上报到部委的项目共计约80个，其中打分在80分以上，即通过评审，达到直接推荐标准的项目数量只有20%；60到80分的，需要按专家意见修改后再推荐；60分以下直接淘汰。

共有36个项目纳入第一批EOD试点，其中四川、内蒙古、湖北、湖南、浙江、安徽各3个，重庆、江苏、山东、河南各2个，福建、天津、河北、辽宁、吉林、上海、江西、陕西、新疆、广西各1个。

□ 国开行支持生态环境开发试点：

36个试点项目总投资约1398亿元，拟申请贷款金额约706亿元，试点期限为2021-2023年，所有项目均已经生态环境部及发改委、国开行等专家评审通过。其中，国开行已向重庆市经济开发EOD试点项目授信260亿元，发放贷款约92亿元。

第二批EOD试点评审情况

2022年4月28日，发布机关生态环境部办公厅、发展改革委办公厅国家开发银行办公室联合发布《关于同意开展第二批生态环境导向的开发（EOD）模式试点的通知》，。

共有58个项目纳入第二批EOD试点，其中河北、吉林、安徽、福建、山东、河南、湖南、陕西、甘肃、新疆、新疆兵团、湖北各3个，内蒙古、浙江、湖北、广西、重庆、四川、贵州、云南、江苏各2个，山西、辽宁、江西、广东、青海、宁夏各1个。

□ 国开行支持生态环境开发试点：

第二批58个试点项目中，中建政研提供咨询服务的项目中10个成功入选，其中蚌埠天河湖生态环境治理与乡村振兴融合发展EOD项目，本项目由中建政研提供项目申报服务，在入库公示之前已获得国家开发银行安徽省分行9亿元信贷支持。

2022年试点申报制改成入库制

生态环境部办公厅《关于印发生态环保金融支持项目储备库入库指南（试行）》的通知（环办科财【2022】6号）

- 1、地市级及以上政府作为申报主体和实施主体的EOD项目，原则上投资总额不高于50亿元；**区县级政府作为申报和实施主体的项目，原则上投资总额不高于30亿元。**
- 2、项目边界清晰，生态环境治理与产业开发之间密切关联、充分融合，避免无关项目捆绑，**组合实施的单体子项目数量不超过5个。**
- 3、除规范的PPP项目外，不涉及运营期间政府付费，不以土地出让收益、税收、预期新增财政收入等返还补助作为项目收益。加强重大项目谋划，优化项目建设内容，力争在不依靠政府投入的情况下实现项目整体收益与成本平衡。

2022年试点申报制改成入库制

生态环境部办公厅《关于印发生态环保金融支持项目储备库入库指南（试行）》的通知（环办科财【2022】6号）

4、EOD项目中生态环境治理内容需符合入库范围要求，且要有明确的生态环境改善目标。产业开发要符合国家和地方产业政策、空间管控等各项要求，项目实施中严格落实招投标、政府采购、投融资、土地、资源开发、政府债务风险管控、资产处置等各项法规政策要求，依法依规推进项目规范实施，不得以任何形式增加地方政府隐性债务。

5、各省（自治区、直辖市）每年入库EOD项目原则上不超过5个。

建议：

由于名额限制，南阳市镇平县汉江流域生态环境导向开发模式（EOD）项目未能报至部委，建议积极申报入河南省库，西峡和新野也可以根据需要谋划EOD项目

模式六 片区开发（ABO模式）

ABO：授权（Authorize）-建设（Build）-运营（Operate）

授权经营模式（ABO模式）系北京市首创，2016年4月20日，北京市交通委员会代表北京市政府与京投公司正式签署《北京市轨道交通授权经营协议》（以下简称“协议”）标志着北京市轨道交通投融资体制机制进入了授权经营模式的新阶段。该《协议》首次创造性的提出授权

（Authorize）-建设（Build）-运营（Operate）的ABO模式，由市政府授权京投公司履行北京市轨道交通业主职责，京投公司按照授权负责整合各类市场主体资源，提供北京市轨道交通项目的投资、建设、运营等整体服务。政府履行规则制定、绩效考核等职责，同时支付京投公司授权经营服务费，以满足其提供全产业链服务的资金需求。

什么是ABO模式?

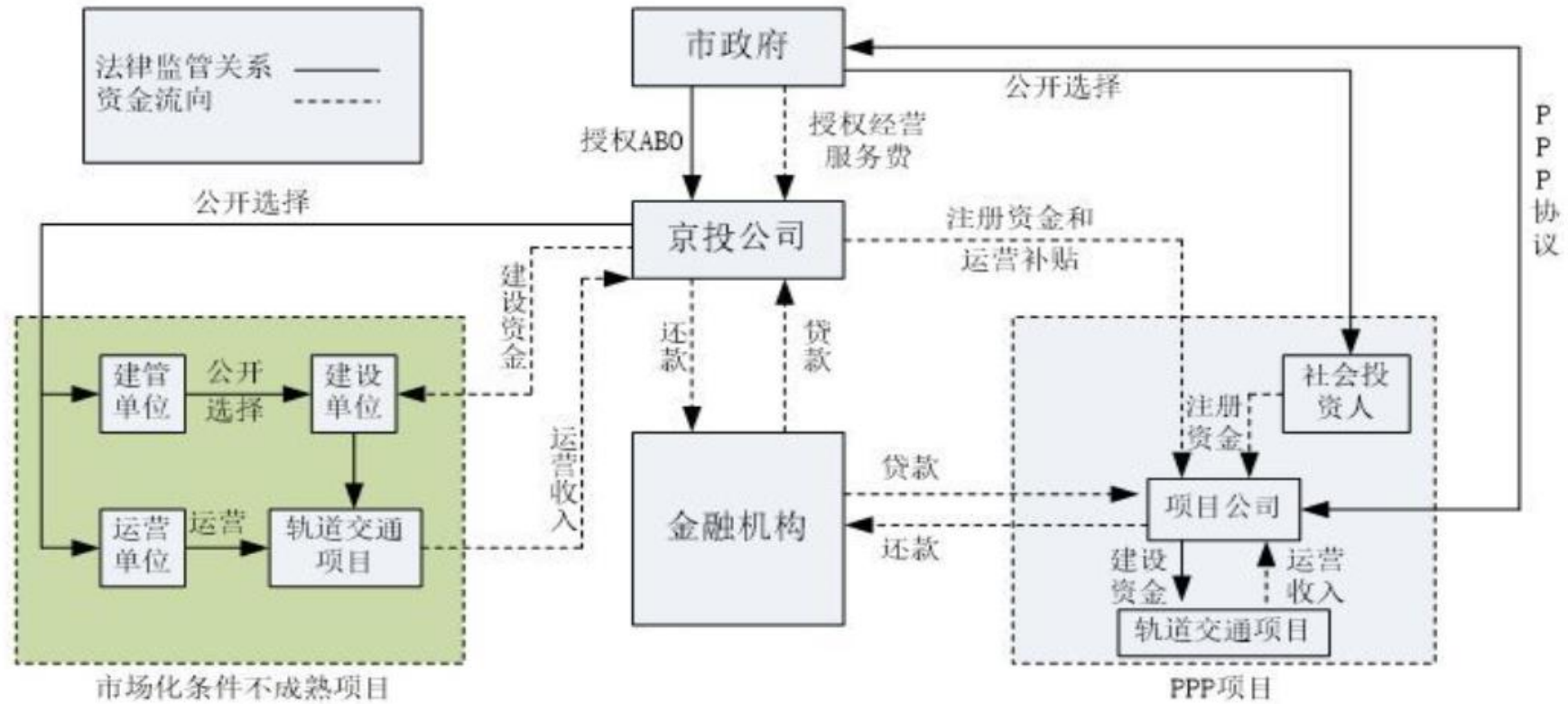


图1 ABO运作结构图[1]

什么是片区开发？

自然资源部关于《土地征收“成片开发”标准（试行）》（征求意见稿）公开征求意见的公告

2020年 第72号

一、根据《土地管理法》第45条的规定，制定本标准。

本标准所称“成片开发”，是指在国土空间规划确定的**城镇开发边界内的集中建设区**，由**县级以上地方人民政府组织的对一定范围的土地进行的综合性开发建设活动**。

三、县级以上地方人民政府应当“**成片开发**”方案按照《土地管理法》第45条规定，依据当地国民经济和社会发展规划、国土空间规划，组织编制**土地征收**，纳入当地国民经济和社会发展年度计划，并**报省级人民政府批准**。

新修正的《土地管理法》按照党的十八届三中全会确定的**缩小征地范围、规范征地程序、完善对被征地农民合理规范多元保障机制的改革要求**，同时考虑到我国正处于工业化、城镇化快速推进的时期，为了满足城市发展用地需求，在第四十五条第一款第（五）项规定符合条件的“成片开发”建设可以征收土地。《土地管理法》第四十五条第（五）项“在土地利用总体规划确定的**城镇建设用地范围内**，经**省级以上人民政府批准**由**县级以上人民政府组织实施的成片开发建设用地**”。

什么是片区开发？

自然资源部关于《土地征收“成片开发”标准（试行）》（征求意见稿）公开征求意见的公告

2020年 第72号

土地征收“成片开发”方案应当包括下列内容：

- （一）“成片开发”的位置、面积、范围和基础设施条件等基本情况；
- （二）“成片开发”的必要性、主要用途和实现的功能；
- （三）“成片开发”拟安排的建设项目、开发时序和年度实施计划；
- （四）依据国土空间规划确定的一个完整的土地征收“成片开发”范围内基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地比例；
- （五）“成片开发”的土地利用效益以及经济、社会、生态效益评估。

前款第（四）项规定的比例一般不低于40%，各市县的具体比例由省级人民政府根据各地情况差异确定。

什么是片区开发？



旧城改造、城中村改造、新城建设、产业园区开发等
可以采用片区整体开发的思路运作。

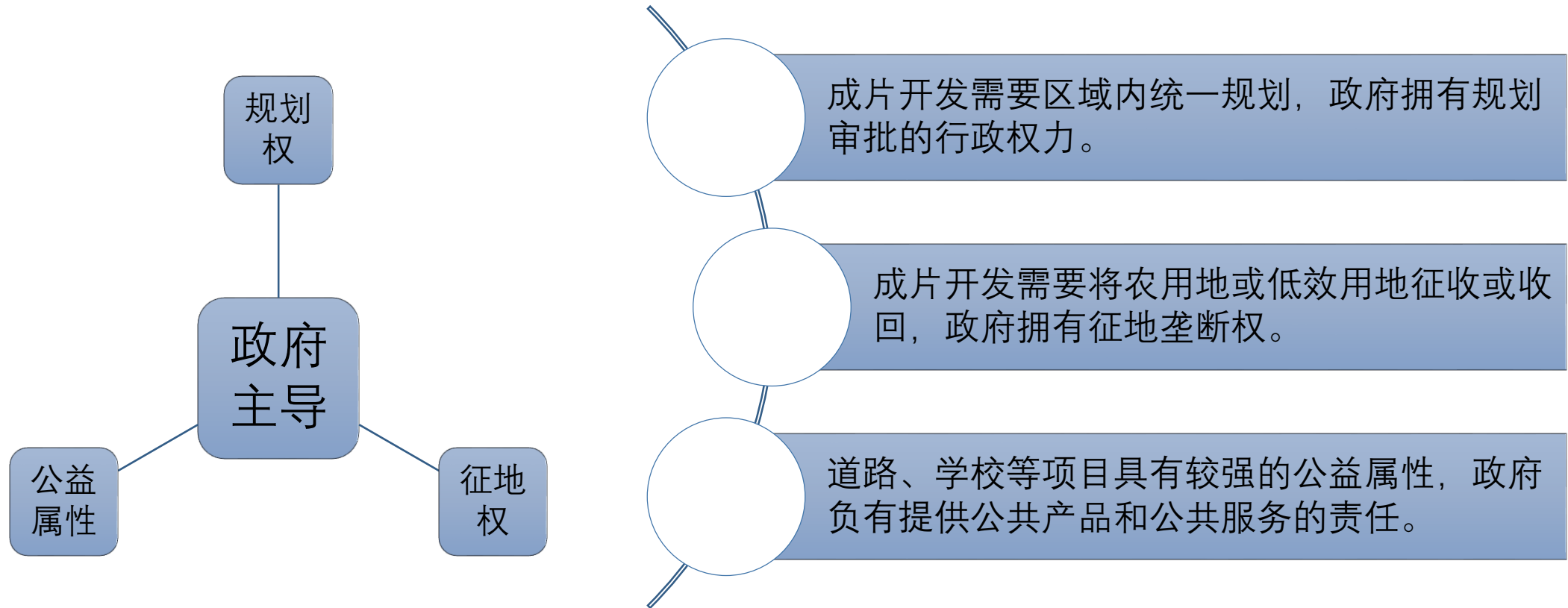
- 土地收储：征收、拆迁、平整
- 公基建：道路、管网、绿化、公园、中小学、医院等
- 产业：房地产、工业、服务业（市场主导）
- ◆ 其他：规划编制、招商引资、运营等（延伸内容）



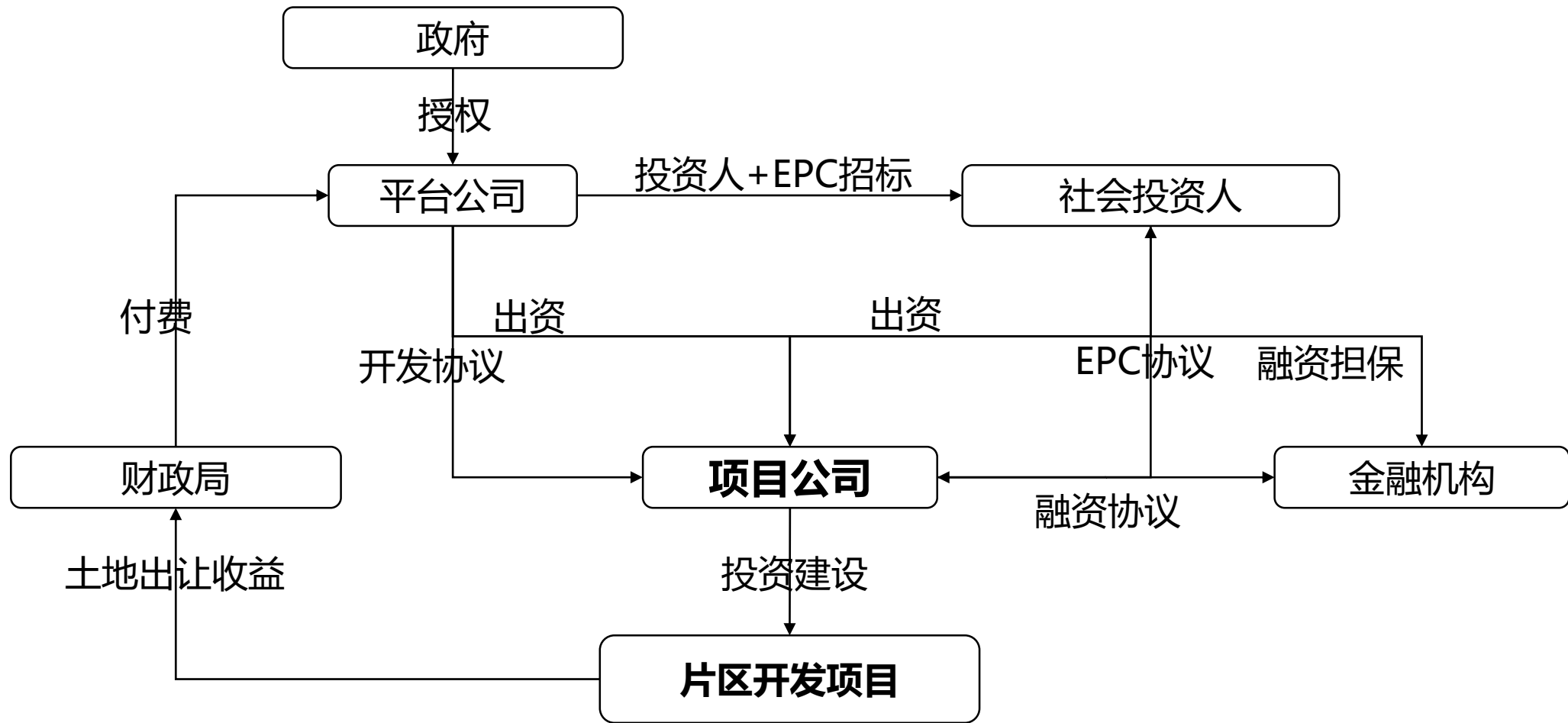
片区开发项目政府主导的属性

自然资源部关于《土地征收“成片开发”标准（试行）》（征求意见稿）公开征求意见

土地成片开发的定义：本标准所称“成片开发”，是指在国土空间规划确定的城镇开发边界内的集中建设区，由县级以上地方人民政府组织的对一定范围的土地进行的综合性开发建设活动。



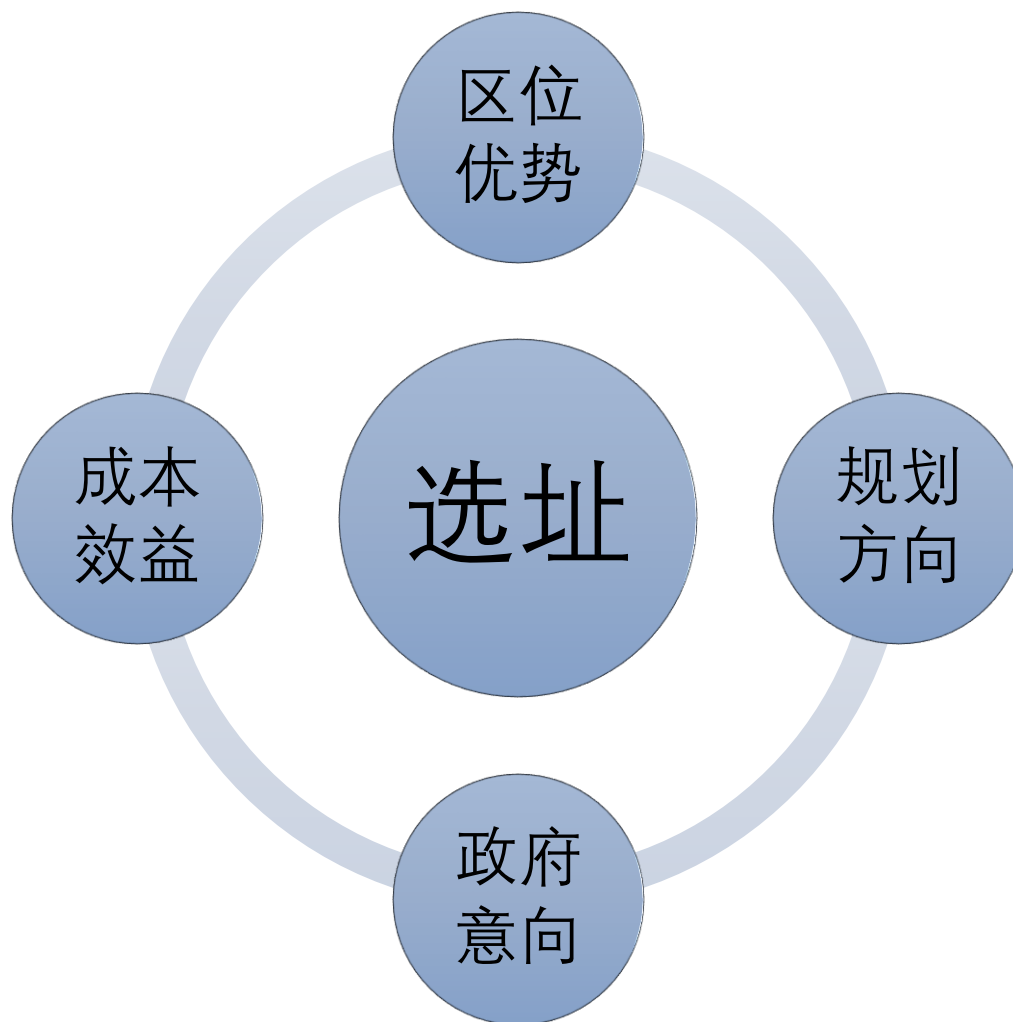
什么是片区开发ABO模式？



建议的项目前期程序

序号	事项	明细	责任部门
1	区域选择	挑选区位较好、有发展前景的一个区域，初步划定范围	
2	授权	政府通过出具委托书或签订协议的方式，对平台公司进行授权，授权其负责该区域的投资、融资、开发、建设、运营等工作，土地出让收入作为其还款来源。	政府、平台公司
3	框架协议	政府、平台公司和意向投资人签署合作框架协议，就地块、合作条件及流程等进行框定，为后续工作推动打下基础。	政府、平台公司、投资人
4	编制规划	如果规划未达到相关要求，则由政府规划局或平台公司选定规划设计院，编制相关规划，达到控规深度。	规划局或平台公司
5	投资可研和实施方案	投资人委托咨询单位编制投资可行性研究报告；平台公司委托咨询单位或自行编制实施方案	咨询公司
6	招标文件和合同草稿	起草招标文件和合同，双方达成统一意见	平台公司、投资人
7	上会审批	政府上会：审议通过项目实施方案 投资人上会：投资决策机构上会审议投资可研	政府、平台公司、投资人
8	招标	平台公司通过公开招标选定投资人+EPC合作单位	平台公司、投资人
9	成立项目公司	平台公司和中标人成立项目公司	平台公司、投资人
10	项目具体实施	项目公司负责片区项目投资、融资、开发、建设、移交等工作。投资人负责勘察、设计、采购、施工等工作。	平台公司、项目公司、投资人

关键节点-区域选择



关键节点-上会审批

政府上会关注点:

- 投资规模
- 投资进度
- 投资成本

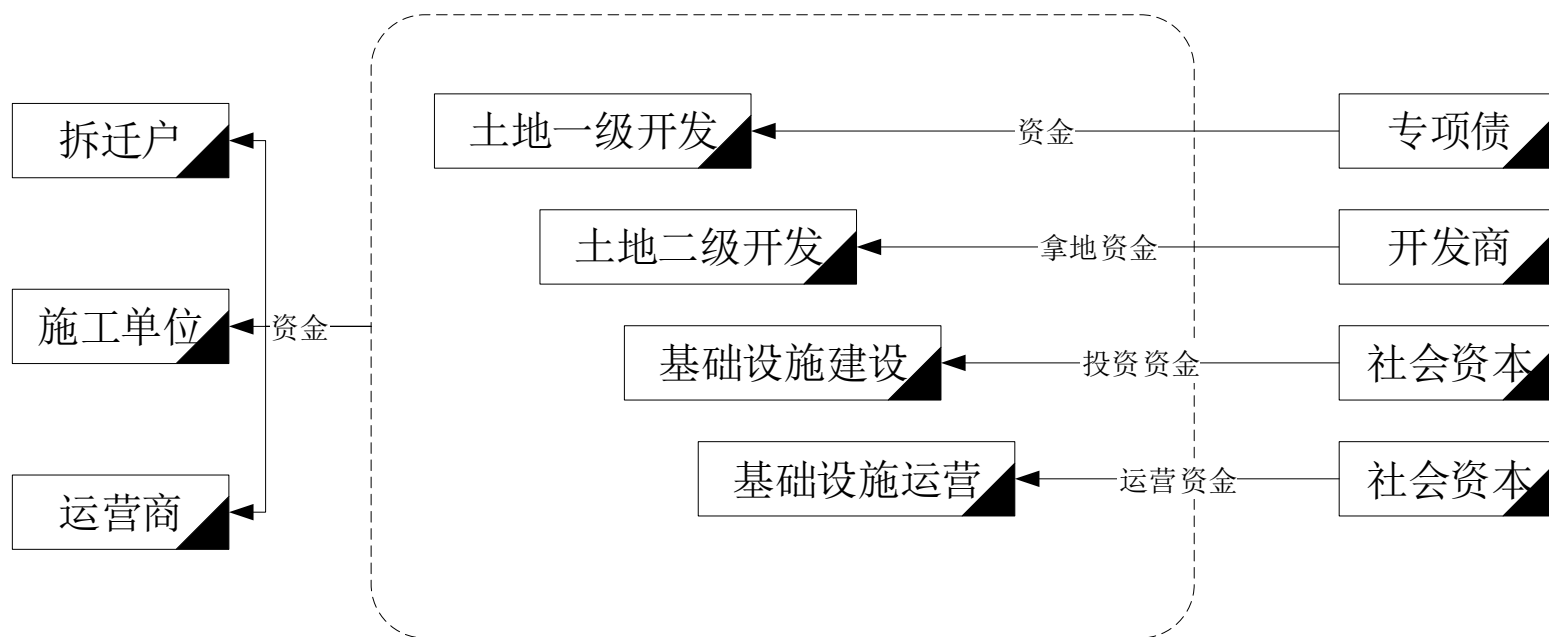
投资人关注点:

- 投资规模
- 融资可行性
- 建安占比
- 投资风险
- 投资回报率
- 是否并表

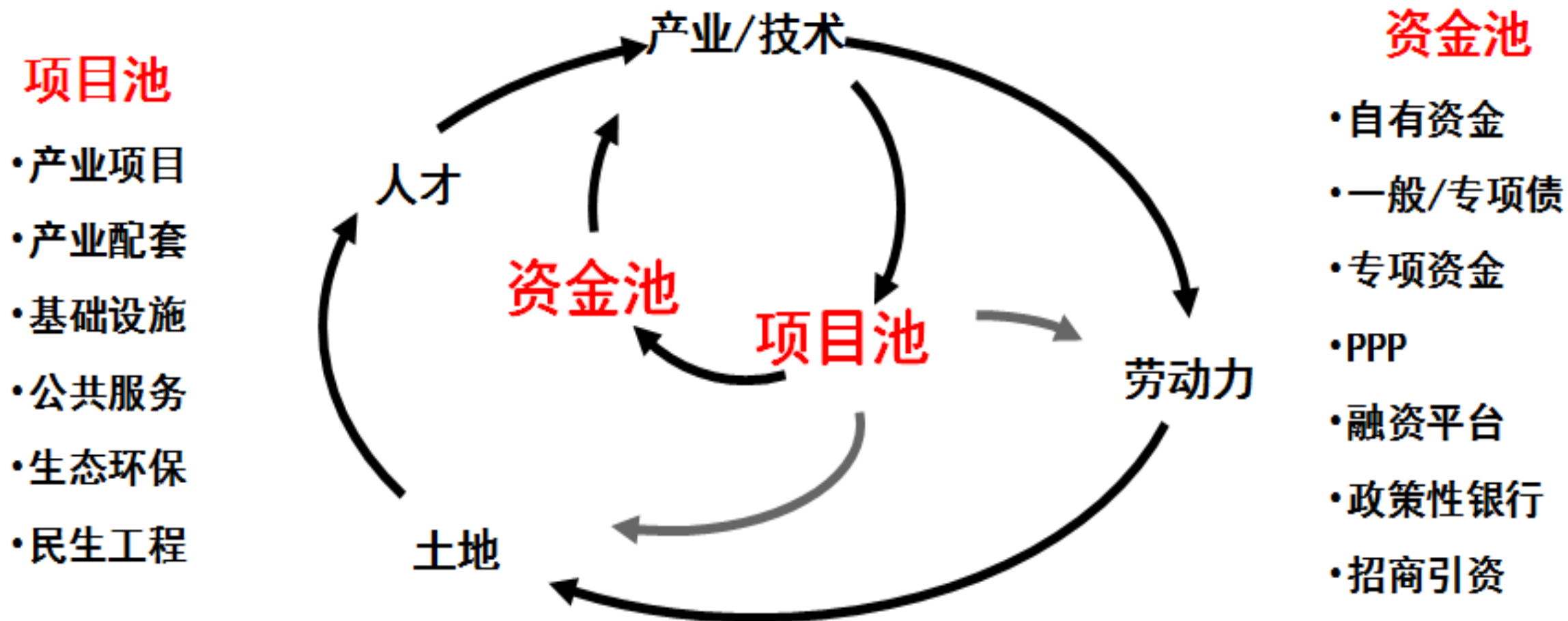
组合模式

针对比较大的项目，上述一种模式无法撬动，需将几种模式组合使用。

以片区开发为例



总结：规划先行、两池联动、项目跟着规划走，资金跟着项目走





中建政研
ZHONGJIANZHENGYAN

第四部分

基础设施REITs

REITs 概念

REITs (Real Estate Investment Trusts): 即房地产信托投资基金，是以发行受益凭证的方式公开或非公开汇集特定多数投资者的资金，交由专门投资机构进行投资经营管理，并将投资综合收益按比例分配给投资者的一种金融投资产品

基础设施REITs: 是在基础设施领域运用资产证券化的融资工具，把流动性较低的、非证券形态的基础设施投资，直接转化为资本市场上的证券资产的金融交易过程





REITs的分类

在国际市场上，从不同角度划分，REITs有不同的分类。

根据资产组成和投资收益的来源，REITs可以分为权益型、抵押型和混合型REITs三大类；

根据组织形式和交易结构的特点，REITs可以分为公司型、契约型和合伙型REITs三大类；

根据资金募集和流通的特点，REITs可以分为公募和私募REITs两大类；

根据行业和物业资产类型，上面的大类又可以进一步细化为不同的小类，比如办公类、住宅类、零售类、工业类和医疗类等。



海外REITs的发展之路

(一) REITs源起：美国篇

1960年9月14日，时任美国总统艾森豪威尔签署《房地产投资信托发法案》，将房地产和股票投资的最佳属性相结合，创造了一种可以投资于创收型房地产的新方法，即我们现在所熟知的REITs

REITs的重要意义在于其首次将商业房地产投资的收益带给了普通美国人，在此之前，这些收益只能以大型金融中介机构为媒介才能获得或者仅富人能够享有



美国REITs发展三个阶段



初始阶段1960-1978

- REITs经历了初期的调整，市场规则逐步完善
- 立法方面，1976年出台《REITs简化修正案》，加强了对REITs分红和收入的限制
- 产品方面，购物中心、铁路、仓库等地产扩充进入产品组合。

现代REITs的基石《1986年税制改革法案》出台，REITs被允许经营和管理房地产，而不仅仅是拥有房地产或者为其融资。此后权益型REITs进入快速发展阶段，产品种类不断丰富。

成长阶段1979-2007



成熟阶段2007至今

2008年出台《REITs投资和多样化法案》允许REITs进行多元化物业投资，进一步分散风险。产品方面，投资领域至基建、林场、医疗保健等非传统领域。

作为全球最早、最成熟的REITs市场，在历经了半个多世纪的发展后，如今，美国REITs市场为投资者提供结构丰富、涉及多种领域的产品，而美国也成为了全球REITs市场的标杆



规模方面：

根据Nareit数据，截至2021年3月，美国REITs的总市值约1.35万亿美元，居世界首位。将近1.45亿美国人（约43%的美国家庭）直接或通过共同基金、ETF等方式间接持有REITs份额。

产品类型方面：

按照投资方式可以分为权益型REITs、抵押型REITs和混合型REITs。权益型REITs是美国REITs市场的主体，占比超90%，主要通过投资底层不动产并拥有其所有权，享受底层资产产生的现金流和增值收益。

权益型REITs涉及基建、住宅、零售、工业、自助仓储，酒店、林地等多个领域。

(二) REITs发展之路：亚洲篇

相比于美国，亚洲 REITs 市场起步较晚。直到 2001 年，日本首支 REITs 才正式发行上市。但亚洲 REITs 市场发展迅速，在过去 10 年，亚洲 REITs 的数量从 70 支增长至 185 支，总市值从 412 亿增长至 2,814 亿美元，除 2020 年外，年均保持 20% 的增幅。

目前，亚洲范围内已有近 10 个国家或地区发行有 REITs 产品，但仍主要集中于日本、新加坡、中国香港三地，合计占亚洲整体市场份额的 89%。

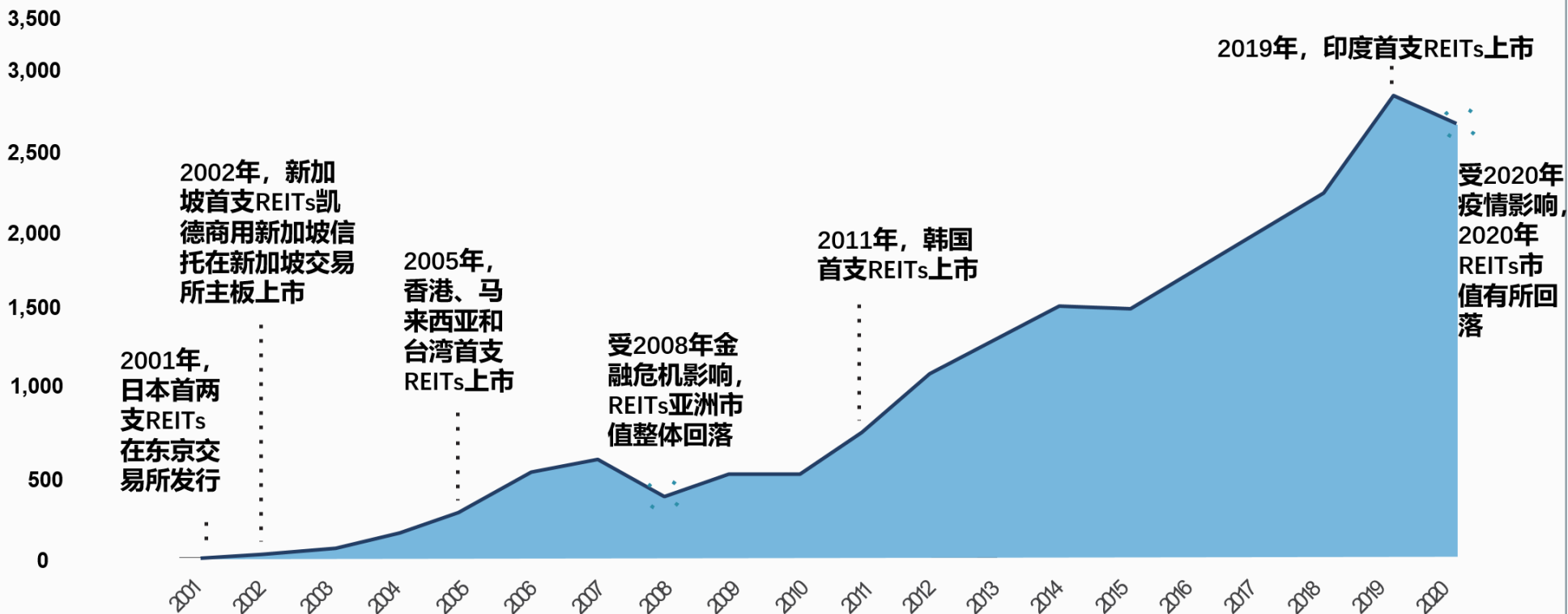
2020 年受新冠疫情影响，亚洲 REITs 市场整体市值有所回落。截至 2020 年 12 月 31 日，亚洲 REITs 总体市值达 2,814 亿美元，同比下降约 5%，为 2015 年以来首次下滑，但跌幅比 2008 年金融危机回落幅度较小



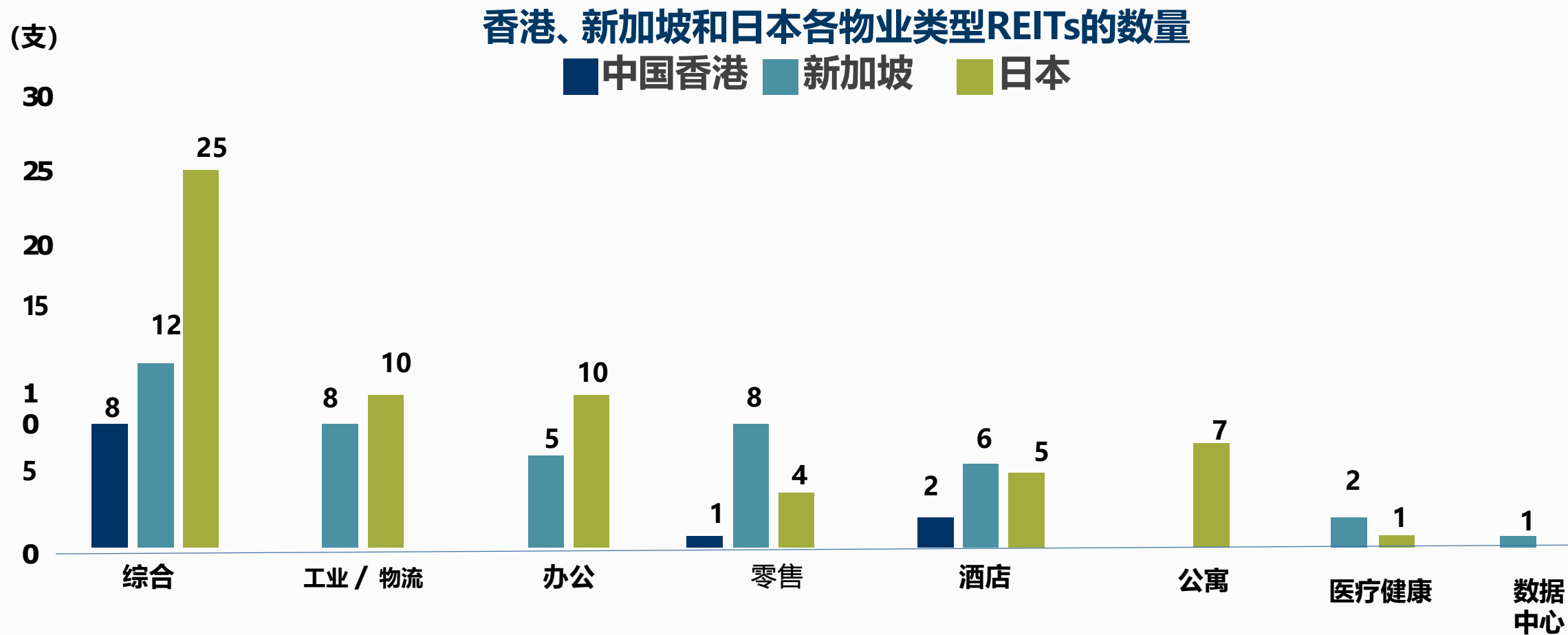
中国香港、新加坡和日本市场REITs表现分析

亚洲REITs发展历程

单位：亿美元



中国香港、新加坡和日本REITs市场表现分析



◆中国REITs的发展

第二阶段 探索

2006-2014：银监会发布《通知》积极推动REITs等直接融资型创新业务；央行联合银监会、证监会等部门成立“REITs试点管理协调小组”，国内ABS业务雏形基本形成，为后续REITs产品的构建奠定了基础。

第四阶段 诞生

2020：中国证监会、国家发改委联合《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》、国家发展改革委发布《关于做好基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点项目申报工作的通知》、中国证监会发布《公开募集基础设施证券投资基金指引（试行）》（以下简称《指引》）。明确了基础设施REITs试点的相关要求。**基础设施REITs即将上市**



第一阶段 启蒙

2004-2006：国务院正式发布《国务院关于推进资本市场改革开放和稳定发展的若干意见》（国发〔2004〕3号）**我国正式启动拓展资产证券化业务。**

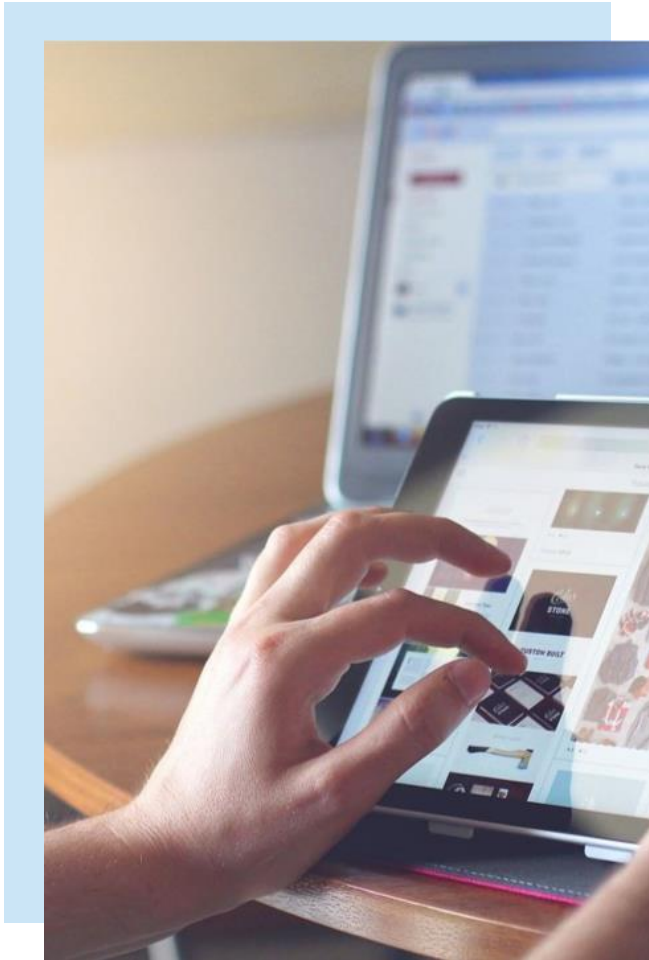
第三阶段 酝酿

2014-2020：国家相关部门发文大力支持 REITs 发展，多单类REITs产品发行。国内类REITs市场基本成熟，公募REITs的条件已具备。

第五阶段 上市

2021年6月21日，我国发行了9只基础设施公募REITs基金

◆ 中国REITs的政策解读



2020.4

中国证监会、国家发改委《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号文）
对基础设施REITs试点的意义进行了全面阐释，对试点的基本原则、项目要求做了明确界定

2020.8

国家发改委办公厅《关于做好基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点项目工作的通知》（发改办投资[2020]586号文）
明确了申报细则，聚焦重点区域、重点行业

2020.8

证监会发布《公开募集基础设施证券投资基金指引（试行）》

明确产品定义与运作模式、压实机构主体责任、明确基金份额发售方式、规范基金投资运作

2021.1

国家发展改革委办公厅《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

建立全国基础设施REITs试点项目库

2021.7

国家发展改革委发布了《国家发展改革委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》（发改投资〔2021〕958号）（简称“958号文”）

明确了全国各地符合条件的项目均可申报，同时重点支持的区域增加了“黄河流域生态保护和高质量发展等国家重大战略区域”

◆中国REITs 的市场规模

● 我国基础设施REITs 潜在发行规模

如果能将其中的20%即约1.2万亿元转化为REITs，按照存量项目平均8-10年剩余收费期或特许经营期计算，则REITs融资额或发行总规模可望达到约 **10-12万亿**，我国基础设施REITs 潜在的发展空间，总体上非常大。

● 我国基础设施领域存量资产规模

初步估算，目前我国基础设施领域存量资产总规模大约为 **380万亿**元人民币，大约有30%-40%是具有使用者付费机制、能够带来经营性现金流的经营性资产，即约120万亿元人民币，主要分布在电力、铁路、收费公路等基础设施领域，这些基础设施领域也是比较适合运用REITs的主要领域。按照净现金流测算，初步估算这些经营性资产潜在的REITs底层基础资产总额每年达到 **6万亿**元左右。

基础设施REITs出台的背景

对于“价值投资者”而言，在股市上看好并买入核心资产，可能会面临分红率不达预期的尴尬。《指引》明确了REITs 90%的分红比例下限，这极大满足了投资者分享基础资产稳定现金流收益的要求

一是解决看好资产价值和
企业分红不足的
矛盾

绝大多数基础设施的企业都是存在显著价值的，但高杠杆率的事实，又限制了这种价值得到有效兑现。《指引》规定了基础设施REITs借款总额不得超过基金资产的20%，适当约束杠杆可能增强产品的安全性，一定程度提升产品的吸引力

二是解决对管理层和
投资者适当杠杆率的
分歧

目前全社会依靠大规模举债加杠杆来推动基础设施补短板面临很大困难。近几年，不动产市场(包括基础设施)的主流投资产品是各类标准化和非标准化的债权。债券的繁荣，也从侧面说明，这个市场有广阔的融资需求

三是解决债券回报固定
和资产稳健增值之间的
矛盾

我国存量基建资产规模已经超过100万亿，基础设施REITs在优选存量项目时，对产权清晰、现金流持续流入的要求较高，更进一步提升了产品的吸引力，相比PPP等融资的基础资产，更能为广大投资者所接受。公募REITs使居民配置基础设施资产成为可能

四是解决基础设施
购置资金门槛问题

此次公募REITs的出台，适逢我国利率正趋势下行。利率下行，对于REITs的发行是极为有利的

五是利率下行的
大背景

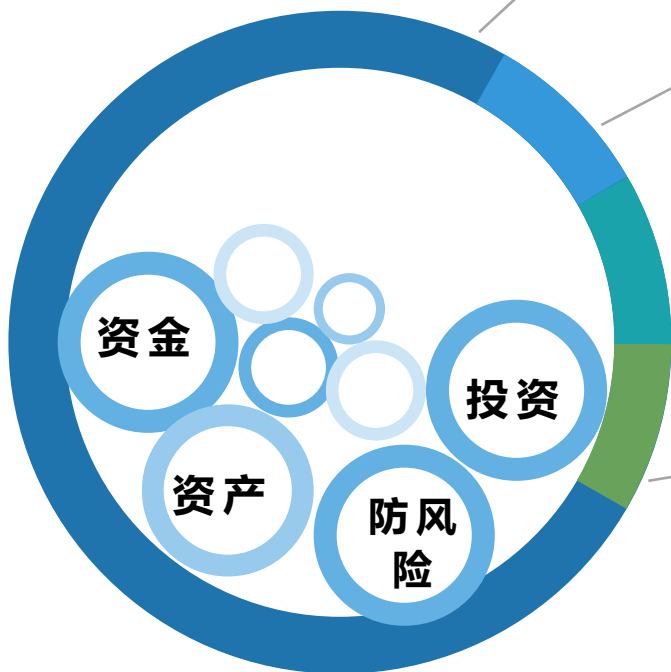
基础设施领域探索发行REITs具有里程碑的意义

拓宽基础设施项目投资资金来源

有助于盘活基础设施存量资产

有助于地方政府降杠杆和防风险

有助于完善储蓄转化投资机制



首批公募REITs

- 我国首批9只公募基础设施REITs于2021年5月31日开始公开发行认购
- 2021年6月21日正式上市交易9只REITs产品的底层资产涉及高速公路、仓储物流、产业园区和污染治理四大类，共计募资314亿元；战略配售比例平均为67%，大幅超过20%的下限，战略配售比例最高的广州广河REIT达到79%。公众投资者平均配售比例仅为9%
- 底层资产性质分为产权和特许经营权两类，沪杭甬高速REIT、广州广河REIT、中航首钢REIT为特许经营权REITs，其余6只REITs为产权REITs

表 2：首批公募 REITs 主要数据

证券简称	底层资产	资产类型	项目性质	收入来源	项目估值 (亿元)	募集金额 (亿元)	基金管理人
中航首钢生物质 REIT	首钢生物质、残渣暂存场等	污染治理	特许经营权	运营收入	12.5	13.4	中航基金管理有限公司
东吴苏州产业园 REIT	国际科技园五期 B 区	产业园区	产权	租金、物业费	33.5	34.9	东吴基金管理有限公司
华安张江光大园 REIT	张江光大产业园	产业园区	产权	租金	14.7	15.0	华安基金管理有限公司
博时招商蛇口产业园 REIT	万融大厦、万海大厦	产业园区	产权	租金	25.3	20.8	博时基金管理有限公司
富国首创水务 REIT	合肥深圳污水净化项目	污染治理	特许经营权	运营收入	17.5	18.5	富国基金管理有限公司
浙商证券沪杭甬高速 REIT	沪杭甬高速浙江段	交通基础设施	特许经营权	高速通行费	45.6	43.6	浙江浙商证券资产管理有限公司
中金普洛斯仓储物流 REIT	普洛斯物流园 (7 个)	仓储物流	产权	租金	53.5	58.4	中金基金管理有限公司
平安广州广河高速 REIT	广河高速广州段	交通基础设施	特许经营权	高速通行费	96.7	91.1	平安基金管理有限公司
红土创新盐田港物流 REIT	深圳盐田区物流中心	仓储物流	产权	租金、管理费	17.1	18.4	红土创新基金管理有限公司

底层资产类型



特许经营权类的资产

比如说水电气热、高速公路等；此类资产一般都有固定的经营或者收费的年限，随着收费年限不断缩短，资产的评估价值会逐年下降，在特许经营期届满或者收费权到期以后的资产价值将归零，所以特许经营权资产收费的稳定性比较强，但资产增值的空间比较小。

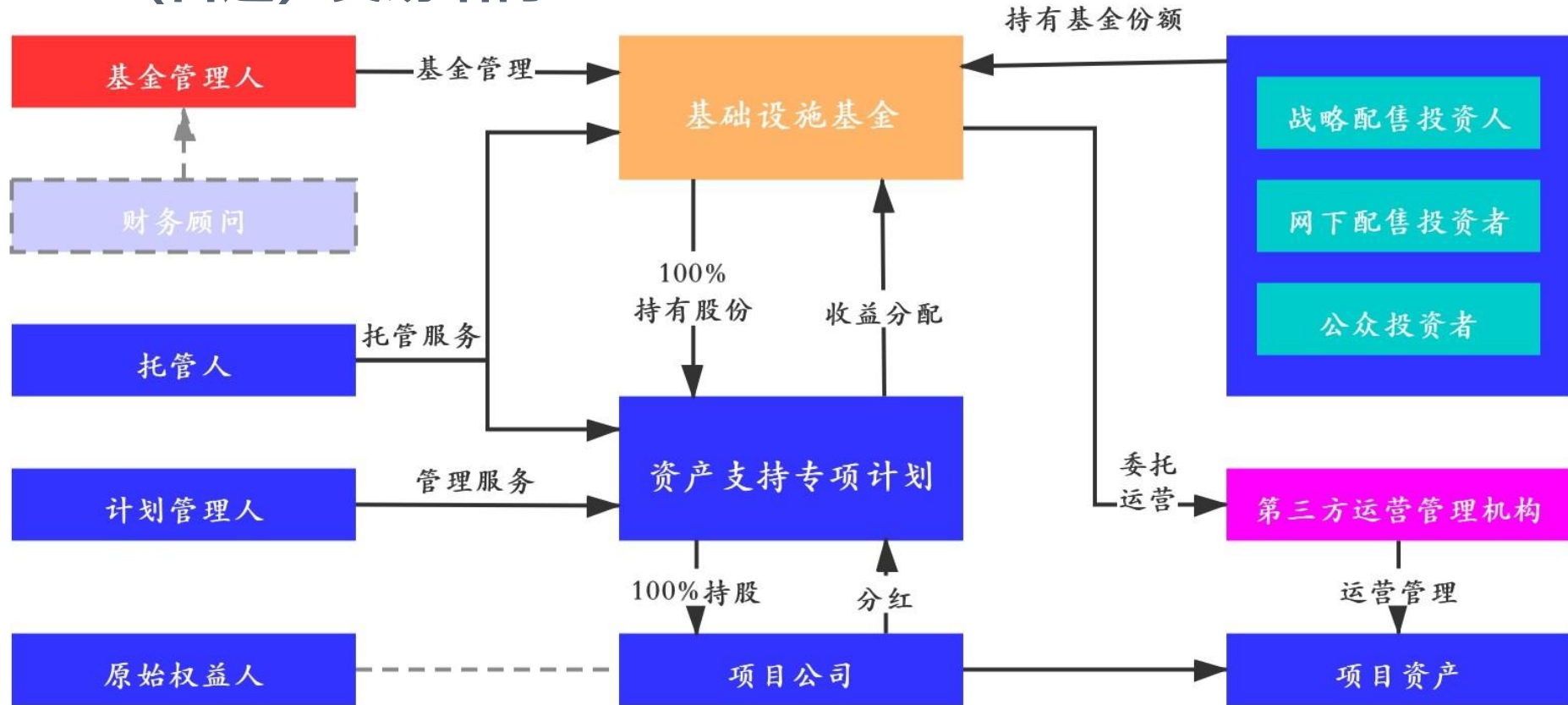
特许经营权REITs的收益主要来源于期间派息，从期间派息水平来看，根据首批REITs项目的公开信息，特许经营权REITs的派息率一般在8-12%左右

产权类资产

比如说仓储物流产业园区等；此类资产的期限一般剩余期限较长，资产价值具备长期延续的可能性，最终可以通过真实出售的方式来变现，所以产权类资产通常市场化程度比较高，租金等业务收入受到市场和运营水平的影响程度较大，潜在的增值空间更大，但收益波动也可能有所反弹。

产权REITs的来源收益主要来源于期间派息和资产增值的收益。从期间派息水平来看，根据首批REITs项目的公开信息，产权REITs的派息率一般在4-5%左右

基础设施REITs（普遍）交易结构



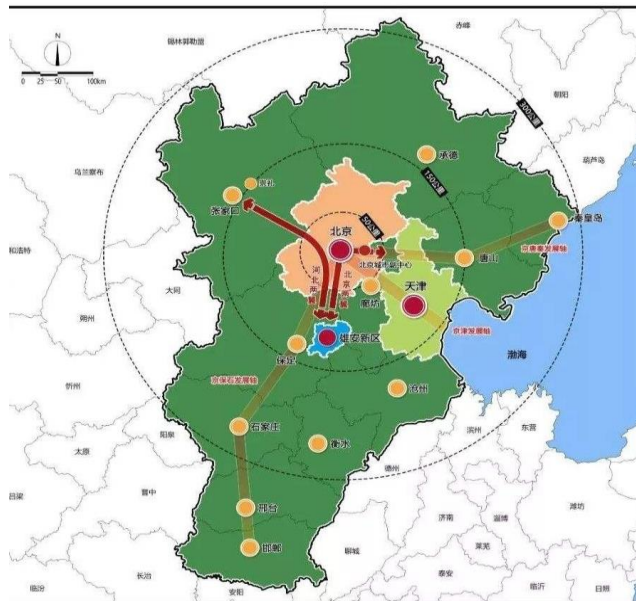
由于根据我国《证券投资基金法》规定公募基金不能直接投资于非上市公司股权，同时底层项目公司股权也不属于严格意义上的“其他证券及衍生品种”，因此我国首批公募 REITs 在产品结构上普遍采用“公募基金+ABS”的形式来获取基础设施项目所有权及经营权，即通过在公募基金与项目公司股权之间构建一层 ABS 来实现基础设施不动产的上市流通

基础设施公募REITs试点要求

■ 项目试点**聚焦重点区域**

全国各地区符合条件的项目均可申报

重点支持位于京津冀协同发展、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”有关战略规划和实施方案要求的基础设施项目



基础设施公募REITs试点要求

■ 聚焦重点行业，优先支持基础设施补短板项目



公路、铁路、机场、港口



风电、光伏发电、水力发电



城市公共服务：水电气热



环保：污水、固废处理



仓储物流



自由贸易试验区、国家级新区等



新基建：数据中心、人工智能



保障性租赁住房

项目基本条件

基础设施项目权属清
晰、资产范围明确

基础设施项目成熟稳定

土地使用依法合规

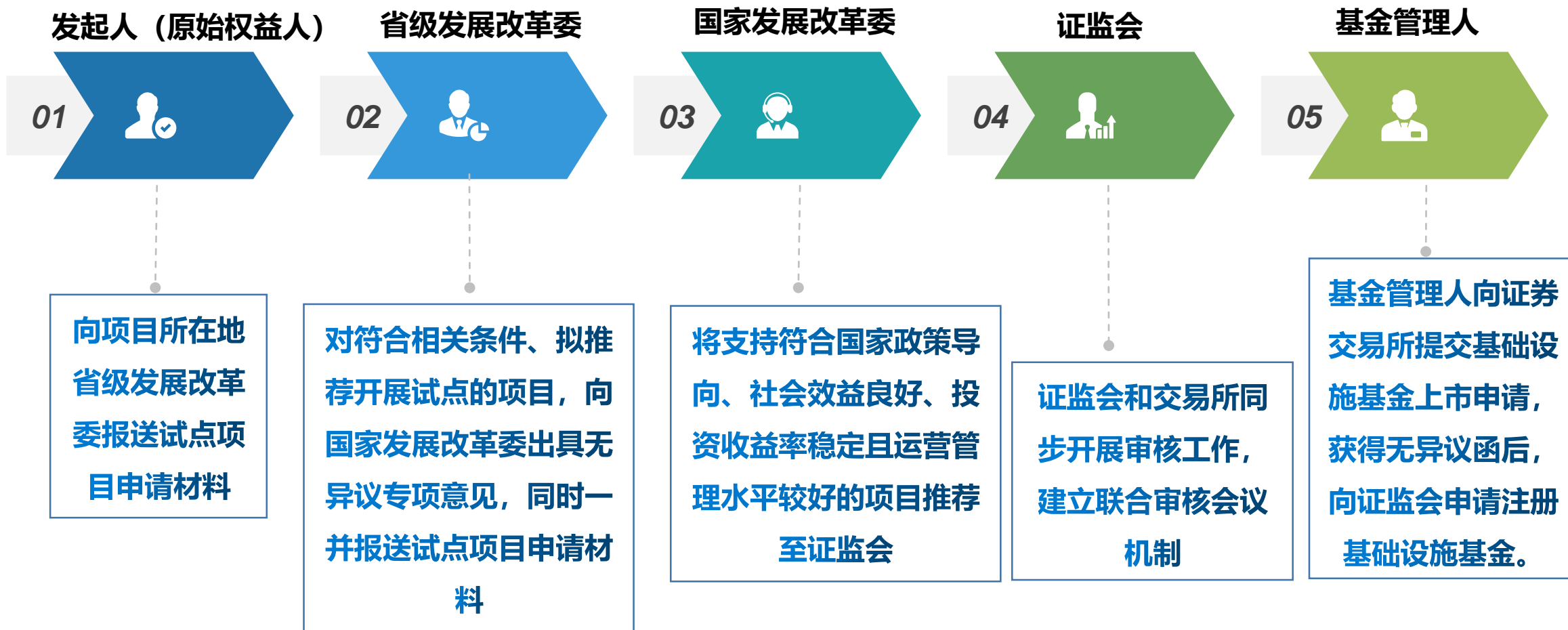
资产规模符合要求

基础设施项目具有可转让性

发起人（原始权益
人）等参与方符合要
求



基础设施公募REITs申报流程



基础设施公募REITs申报所需材料

基础设施REITs由国家发展改革委和中国证监会联合推动。国家发展改革委要对项目和产业政策进行审核，证监会、交易所要对REITs产品所涵盖的资产证券化和公募基金进行审核。



省级发改委审核阶段		基础设施 REITs 试点项目基本情况	
		基础设施 REITs 试点项目产品方案	
		基础设施 REITs 试点项目合规性情况	
		基础设施 REITs 试点项目其他重点情况	
国家发改委审核阶段		《基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点项目确定版材料》	
证监会审核阶段	基金管理人	向证监会提交	公开募集证券投资基金注册申请文件
			基金管理人及资产支持证券管理人相关说明材料，包括但不限于：投资管理、项目运营、内部控制与风险管理制度和流程，部门设置与人员配备，同类产品与业务管理情况等
			拟投资基础设施资产支持证券相关说明材料，包括但不限于：资产支持专项计划说明书、法律意见书、拟提交中国证券投资基金业协会备案材料等
			拟投资基础设施资产支持证券认购协议
			基金管理人与主要参与机构签订的协议文件
			上市申请
	向沪深交易所提交	基金合同草案	
		基金托管协议草案	
		招募说明书草案	
		律师事务所对基金出具的法律意见书	
		基金管理人及资产支持证券管理人相关说明材料，包括但不限于：投资管理、项目运营、风险控制制度和流程，部门设置与人员配备，同类产品与业务管理情况等	
		拟投资基础设施资产支持证券认购协议	
		基金管理人与主要参与机构签订的协议文件	
		挂牌条件确认申请	
专项计划管理人	向沪深交易所提交	资产支持证券管理人合规审查意见	
		基础设施资产支持专项计划（以下简称专项计划）说明书、标准条款	
		基础资产买卖协议、托管协议、监管协议（如有）、资产服务协议（如有）等主要交易合同文本	
		律师事务所对专项计划出具的法律意见书	
		基础设施项目最近3年及一期的财务报告及审计报告	
		基础设施项目评估报告	
		专项计划尽职调查报告	
		关于专项计划相关会计处理意见的说明	
		法律法规或原始权益人公司章程规定的有权机构作出的关于开展资产证券化融资相关事宜的决议	

基础设施公募REITs发行流程

◆ 项目识别

● 项目发起

原始权益人选择基金管理人，启动基础设施REITs发行工作

● 项目筛选

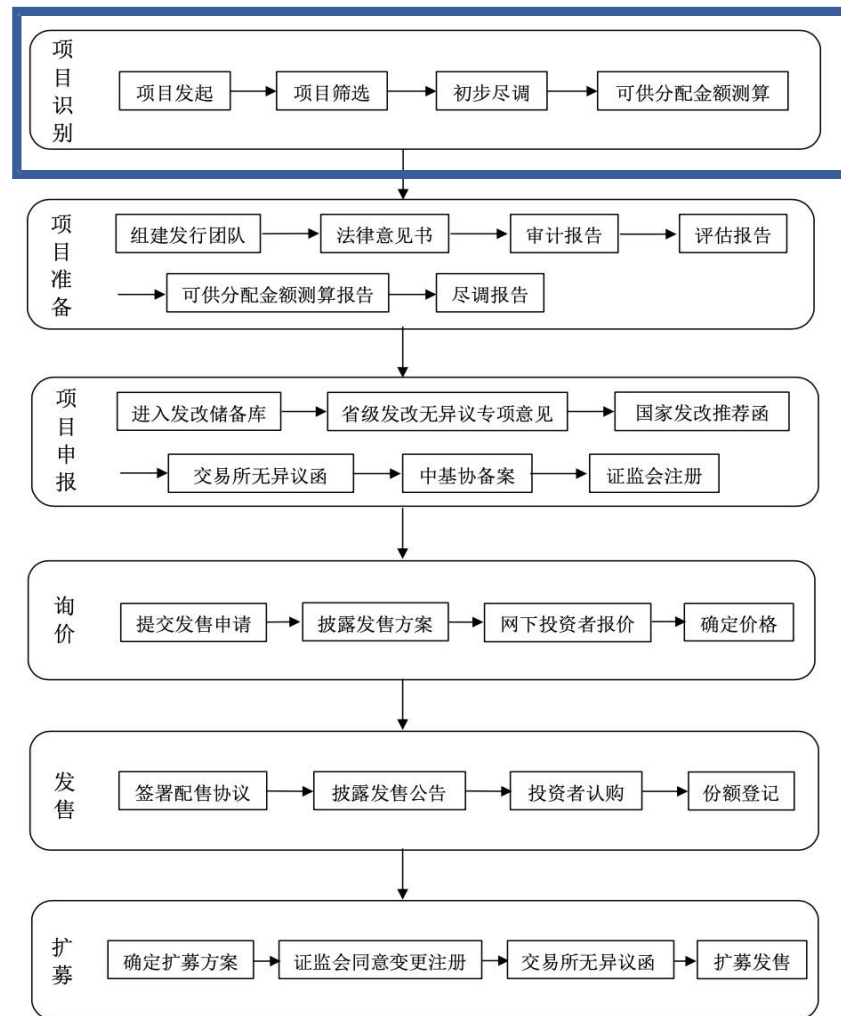
基金管理人协助原始权益人筛选项目，确定备选项目

● 初步尽调

基金管理人 对备选项目的合规性进行初步尽职调查

● 可供分配金额测算

基金管理人 对备选项目的可供分配金额进行初步测算筛选出现金流良好的项目



基础设施公募REITs发行流程

◆ 项目准备

● 组建发行团队

基金管理人组建发行团队。各家中介机构开展尽职调查工作。

● 法律意见书

律师对项目开展法律尽调，出具法律意见书。

● 审计报告

会计师事务所出具项目最近3年及一期的财务报告及审计报告。

● 评估报告

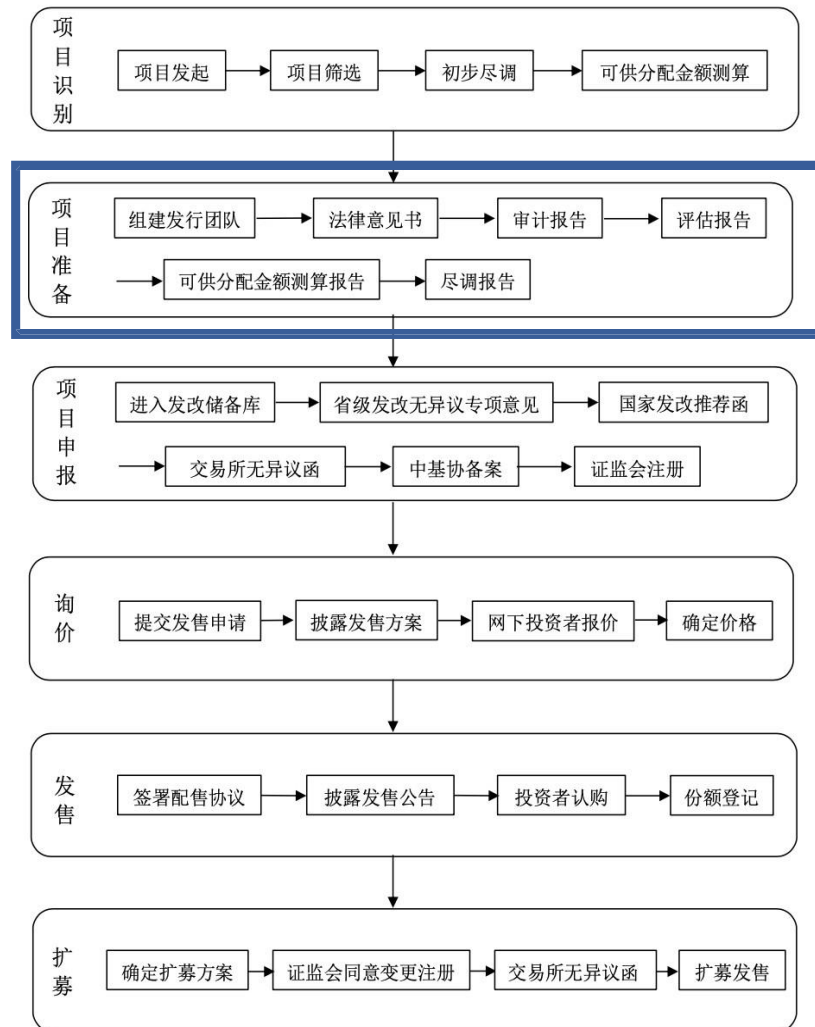
评估机构对资产进行评估，根据估值由基金管理人评估发行规模，出具评估报告。

● 可供分配金额测算报告

预测可供分配现金流，出具经会计师事务所审阅的可供分配金额测算报告。

● 尽调报告

专项计划管理人出具尽职调查报告、财务顾问报告（如有）。



基础设施公募REITs发行流程

◆ 项目申报

● 进入发改储备库

原始权益人将申报资料报送项目所在地省级发改委和/或原始权益人注册地省级发改委，进入储备库

● 省级发改无异议专项意见

省级发展改革委出具无异议专项意见

● 国家发改推荐函

国家发展改革委出具推荐函，将符合条件的项目推荐至中国证监会

● 交易所无异议函

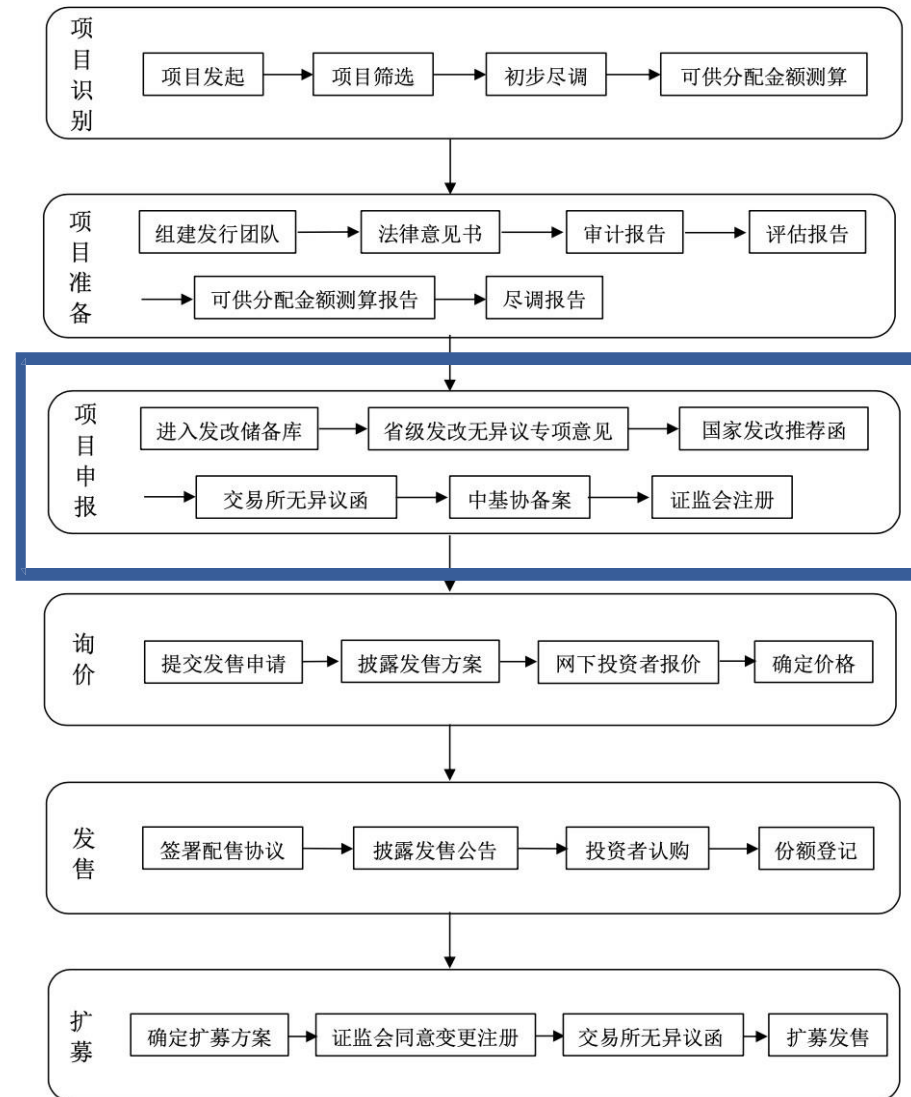
证券交易所出具同意基础设施资产支持证券挂牌和基础设施基金上市的无异议函

● 中基协备案

基础设施资产支持专项计划设立后在中基协完成备案

● 证监会注册

证监会准予注册后，基金管理人可以公开发售基金份额



基础设施公募REITs发行流程

◆ 询价

● 提交发售申请

基金管理人向交易所提交发售申请

● 披露发售方案

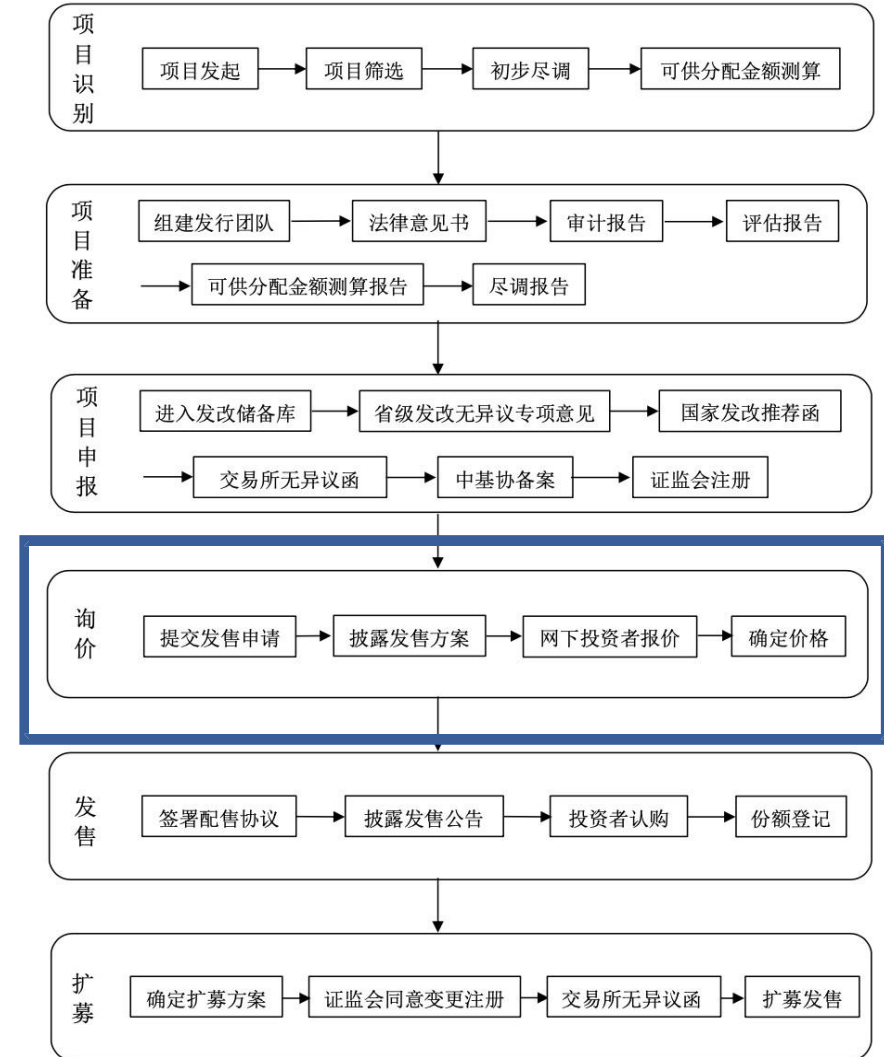
基金管理人披露基金份额发售方案、询价公告、基金合同、招募说明书、基金产品资料概要等法律文件

● 网下投资者报价

符合要求的网下投资者进行报价，网下询价原则上安排一个交易日

● 确定价格

基金管理人与财务顾问确定认购价格



基础设施公募REITs发行流程

◆ 发售

● 签署配售协议

基金管理人与战略投资者在披露发售公告前，签署配售协议

● 披露发售公告

公开发售3日前披露发售公告，发售公告中应说明认购价格及确定过程、募集期起止日、认购方式、认购费用等内容

● 投资者认购

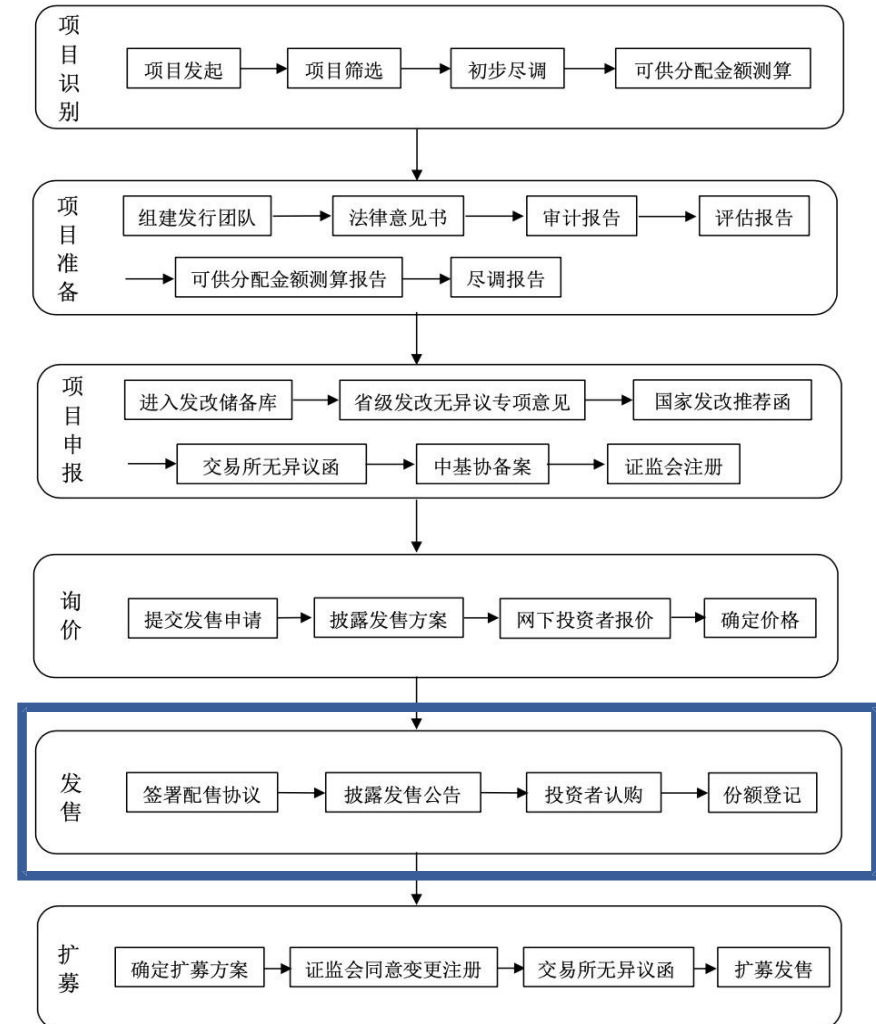
✓ 公众投资者认购

✓ 网下投资者通过询价平台提交认购申请，并完成向基金管理人缴款

✓ 战略配售投资者认购承诺份额

● 份额登记

中国结算完成份额登记



基础设施公募REITs发行流程

◆ 扩募

● 确定扩募价格

合理确定基金扩募发售价格或定价方式，以及相应的份额数量，并将其与扩募发售方案等其他事项报基金份额持有人决议大会通过。

● 证监会同意变更注册

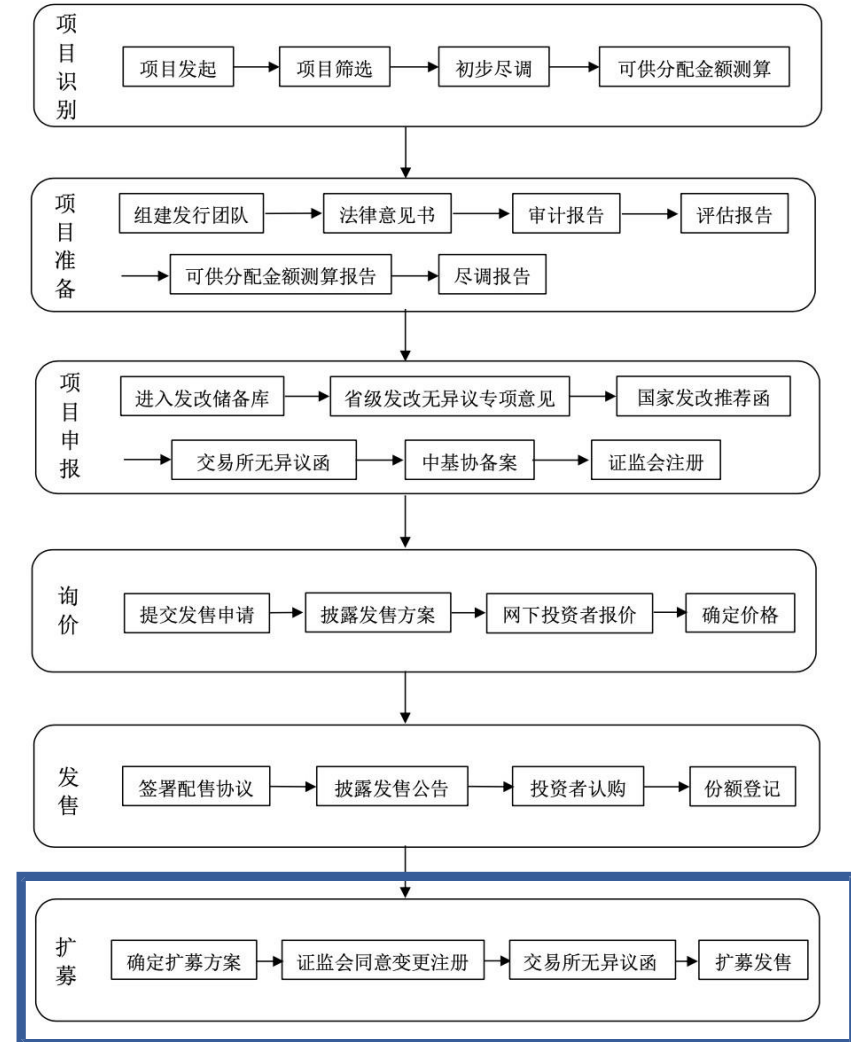
取得中国证监会同意变更注册的批准或备案文件。

● 交易所无异议函

取得交易所的无异议函。

● 扩募发售

基金管理人启动扩募发售工作。



地方（市、县）政府部门

协助开展REITs相关概念、意义、政策、发行流程等普及和培训

省级发改委

- 协助省级发改委评审入库项目
- 维护基础设施REITs 项目库

项目公司（原始权益人）

- 协助其进行项目包装
- 项目申报
- 项目入库
- 基金发行等一揽子服务

项目实施机构

- 项目公司（底层资产为PPP项目）开展中期评估
- 项目公司（底层资产为PPP项目）开展绩效评价工作

中介机构

- 统筹协调各中介机构配合完成REITs项目的筛选、申报、发行工作
- 指导各机构完成公募REITs试点申报发行材料的编制工作

→ REITs 基金发行



中建政研
ZHONGJIANZHENGYAN

感谢观看！

