

新机制下民营企业参与收费公路特许经营项目的探讨

陈玉良 刘家琛

华杰工程咨询有限公司中南分公司 湖北 武汉 430000

摘要：2023年11月新机制文件的印发及2024年相关配套政策及系统的发布，标志着我国PPP模式进入了新阶段。相较以往，新机制有三点显著不同，即聚焦使用者付费项目、全部采取特许经营模式、优先选择民营企业参与。其中，如何正确引导民营企业参与特许经营项目是一个关键问题。文章通过围绕民营企业界定、项目类别划分、民营企业鼓励措施三方面内容，分析了当前实践中民营企业参与收费公路特许经营项目存在的问题，同时也提出了未来发展的方向和建议，以期为民营企业参与收费公路特许经营项目提供一定的参考，推动收费公路特许经营项目高质量发展。

关键词：新机制；收费公路特许经营项目；民营企业

引言

2023年11月，《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〉的通知》（国办函〔2023〕115号，以下简称新机制）印发。2024年3月后，《政府和社会资本合作项目特许经营方案编写大纲（2024年试行版）》《基础设施和公用事业特许经营管理办法》《政府和社会资本合作项目特许经营协议（编制）范本（2024年试行版）》相继颁布实施、国家发展改革委全国政府和社会资本合作项目信息系统正式上线。这一系列举措共同构成了PPP模式新机制的制度体系框架，标志着我国PPP模式进入了一个全新的阶段，引起了业内极大关注。

新机制与以往PPP政策存在以下三点显著不同：聚焦使用者付费项目、全部采取特许经营模式、优先选择民营企业参与。首先，这意味着以往PPP模式中由政府付费或可行性缺口补助为主的格局将被彻底逆转，以使用者付费为回报途径的PPP项目将成为主流。其次，“优先选择民营企业”与《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）》（以下简称清单）也有利于明确以往PPP项目实施过程中对于社会资本的模糊定义，减少以往PPP项目由央企、国企主导的现象，推动PPP项目规范实施。

然而，在实践当中，如何合理引导民营企业参与PPP项目，切实提振民营企业的参与意愿，则是当前亟待解决的关键问题。基于此，本文将就如何激励民营企业合理参与收费公路PPP项目以及规范特许经营活动等方面展开深入探讨，并提出具有可行性的合理建议。

1 优先选择民营企业，为新机制落地筑牢根基

在以往政府和社会资本合作项目实践中，国有企

业成为PPP项目主导力量的现象非常普遍（如图1、图2所示）。

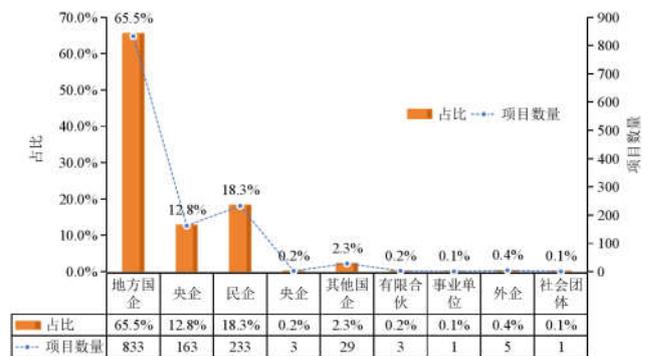


图1 2022年全口径中标社会资本性质统计图
（数据来源于《2022年中国PPP市场年报》）

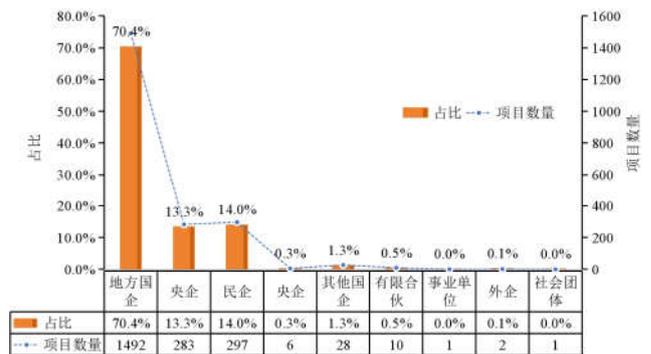


图2 2023年全口径中标社会资本性质统计图
（数据来源于《2023年中国基建投融资市场年报》）

图中可以看到，2022年，地方国企作为社会资本中标的比例达到了65.5%，而在2023年此比例进一步扩大到了70.4%。究其原因，是动辄30年的合作期也导致地方政府对民营企业的抗风险能力产生担忧，金融机构的差别化对待又进一步加剧了民营企业的入场难度。因此，在以

往PPP项目中民营企业的参与度并不高,民营企业的运营优势无法体现,也间接导致PPP项目的抗风险能力降低。同时,国有企业作为社会资本参与同级PPP项目,意味着项目负债风险由地方政府转移到国企。在实际操作中,由于国企的国有资产属性,若出现重大债务风险,政府可能出于稳定经济等考虑而进行救助。

总书记在2018年11月1日召开的民营企业座谈会的讲话中明确强调:“民营经济是我国经济制度的内在要素,民营企业和民营企业家是我们自己人。”关于民营企业的定义可以参考政府和社会资本合作新机制政策问答中的回答,即“可以通过排除法进行认定,即除国有独资企业、国有控股企业和外商投资企业外的其他企业均可考虑认定为民营企业。”

优先选择民营企业参与PPP项目不仅可以提升民间资本信心、促进市场竞争和创新、增强资本活力、优化

投资结构、提高经济效益、分散政府风险、减轻财政压力、鼓励技术创新和升级、激发市场活力、增强公共项目的可持续性。

2 合理划分项目类别,规范特许经营活动

与其他类型项目存在显著区别的是,收费公路普遍是投资规模大,回收周期长。因此在《清单》中,收费公路按照不同的投资规模和建设难度被划分为“民营企业股权占比原则上不低于35%的项目”和“积极创造条件、支持民营企业参与的项目”两类项目^[1]。然而,新机制并未直接给出这两类项目的详细划分标准,而是由各地方政府,以便它们根据各自的经济状况、市场需求、技术条件以及政策导向等因素,灵活制定适合本地区的划分标准。这样的做法既体现了中央政府的宏观指导,又兼顾了地方政府的自主性和灵活性。以下是部分地区明确了划分标准(如表1所示)。

表1 各地区关于投资规模大、建设难度高的划分标准

省份	投资规模大划分标准	建设难度高划分标准	备注
湖北省	1.总投资规模 ≥ 50亿元; 2.每公里造价 ≥ 1.4亿元/km; 3.桥隧比 ≥ 30%; 4.含有特殊构造物(特殊构造物指地质条件复杂区域的特长隧道,或单孔跨径250米以上的拱桥,或单孔跨径500米以上的斜拉桥(或悬索桥),或跨长江汉江的桥梁)		满足任意情形之一即可认定为投资规模大、建设难度高的收费公路项目
河北省	1.总投资 > 50亿元或单公里投资 > 1.4亿元; 2.含特大桥(桥梁多孔跨径总长 > 1000米或单孔跨径 > 150米)或含特长隧道(隧道长度 > 3000米)		符合划分标准之一的,即可认定为投资规模大建设难度高的收费公路项目
陕西省	估算总投资大于30亿元的收费公路	1.项目包含大断面(单洞断面3车道及以上),或长度达到3000米及以上,或包含岩溶、高瓦斯、高地应力、软岩大变形等不良地质条件且长度不小于1000米的隧道单体工程; 2.项目包含单孔跨径达到150米,或水深达到10米及以上,或总长度大于1000米的桥梁单体工程; 3.桥梁和隧道累计长度占项目总里程的比例(桥隧比)达到及以上; 4.项目包含与铁路、轨道或市政道路等合并建设复杂桥梁或隧道单体工程; 桥梁施工采用转体施工工艺的项目; 5.项目包含多岔(五岔及以上)复杂互通式立交桥梁工程。	估算总投资大于30亿元,且具备建设难度高认定标准中至少一项的收费公路,即可认定为“投资规模大、建设难度高”的收费公路项目

在分析各地关于“投资规模大、建设难度高”项目的划分标准时,不难发现显著的差异性。某些地区依据单一条件(如投资规模或建设难度)的满足,便将项目归入此类。而另一些地区则要求同时满足多项。尤为值得注意的是,陕西省在界定标准中引入了“高地应力”这一独特依据,这体现了其因地制宜的考量。然而,鉴于当前高地应力存在多样化的分级标准和评估方法,这一标准在实际操作中可能面临难以把握的困境,增加了判断的主观性和不确定性。

更为关键的是,当前众多省份在界定“投资规模大、建设难度高”的项目时表现出明显的滞后性,尽管新机制已出台近一年之久,但至今仍未公布明确的划分标准,这给项目的有效分类带来了不便。深入剖析相关

项目的招标文件,可以发现这些尚未设定标准的省份倾向于初步将项目归类为收费公路项目(不含投资规模大、建设难度高的收费公路项目),并强制要求民营企业股权占比不低于35%。然而,当首次招标的投标人未达三家而流标后,这些项目随即调整了策略,转而发布新的招标公告,强调“积极鼓励民营企业参与”,并取消了原有的股权占比限制。以国道307线文水南安至汾阳贾家庄段新建工程特许经营项目、S20长丰至固始高速公路霍邱至皖豫界段项目特许经营项目等项目为例,这些项目在首次招标时均设定了不低于35%的民营企业投资股权要求,却未能吸引足够数量的投标者,导致流标。随后,通过调整民营企业股权要求,在第二次招标公告中仅要求鼓励民营企业参与,不再设置股权占比的强制性

规定。这一系列操作虽然旨在提升项目参与度，但不可否认的是，它也在一定程度上对收费公路特许经营项目的顺利推进造成了负面效应。项目整体进度因此受阻，成本也随之攀升。

基于以上问题，建议地方层面尽快制定统一的“投资规模大、建设难度高”项目划分标准，并明确公布，以减少执行中的随意性和不确定性。同时，划分标准应综合考虑项目的总投资额、技术复杂性、施工难度、环境影响等因素，确保科学合理，易于操作。

3 明确民营企业鼓励措施，提振民营企业参与意愿

新机制要求优先选择民营企业参与，要坚持初衷、回归本源，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。湖北省某高速公路特许经营项目招标文件中的资格条件、评审标准、合同条款等方面设置相应的鼓励条款。具体如下：

3.1 资格条件方面

在全国公路建设市场监督管理系统中查询具备承担高速公路资质的施工企业所承担的高速公路业绩基本都为5年以前的业绩。为进一步鼓励省内民营企业参加项目的投标，在高速公路项目招标文件中，对非民营企业的业绩认定时间与备案指引一致，对民营企业的业绩认定时间则调整为了10年。这种调整充分考虑了民营企业的实际情况，给予了民营企业更多的机会参与到高速公路项目的建设中来。通过放宽业绩认定时间，民营企业可以有更多的项目经验被纳入考量范围，从而提高其在投标中的竞争力。

3.2 评审标准方面

在招标文件的商务评审与技术评审过程中，为了更好地鼓励民营企业积极参与项目，充分发挥民营企业的优势和活力，可以把民营企业股份占比以及民营企业参与方案列为重要的评分项。例如，湖北省某高速公路依据湖北省交通运输厅发布的认定标准，该项目属于“投资规模大、建设难度高”的项目，对民营企业股权占比无硬性要求，但在投资人招标文件的评分因素中，将民营企业股权占比设为评分项，分值为2.5分。这一设置充分体现了对民营企业参与程度的重视，也为民营企业在项目中发挥作用提供了明确的导向。具体内容为：（1）民营企业在项目公司股权占比低于10%的，得0分；（2）民营企业在项目公司股权占比10%的，得1.5分；（3）民营企业在项目公司股权占比10%~35%的，按线性插值计算得

分；（4）民营企业在项目公司股权占比35%及以上的，得满分2.5分。

3.3 合同条款方面

《指导意见》要求鼓励特许经营者通过技术创新、管理创新和商业模式创新等降低建设和运营成本，提高投资收益，促进政府和社会资本合作项目更好实施。因此，可以在合同条款中设置以下鼓励措施：

技术标准奖励：如果特许经营者采用高于合同要求的先进技术标准，并且经过评估确实提高了项目质量和效率，可以给予一定的奖励，如增加项目收益分配比例或提供额外的财政补贴。

知识产权保护：明确特许经营者在项目中产生的技术创新成果的知识产权归属，保护企业的创新积极性。同时，规定政府在一定范围内协助企业推广和应用创新技术，扩大技术创新的效益。

明确收益分配方式：在合同中明确对于特许经营者通过加强管理、降低成本、提升效率、积极创新等创造的额外收益的分配方式，给予特许经营者更大的分配比例，激励企业积极探索创新商业模式^[2]。

总结

在政府和社会资本合作新机制下，民营企业参与收费公路特许经营项目面临着新的机会和挑战。正确引导民营企业参与应做到以下三点：①正确界定民营企业，为优先选择民营企业参与项目奠定基础。②合理划分项目类别，各地方政府应尽快制定统一的“投资规模大、建设难度高”项目划分标准，减少执行中的随意性和不确定性，确保项目分类科学合理、易于操作。③明确民营企业鼓励措施，通过在资格条件方面适当放宽民营企业业绩要求，在评审标准方面将民营企业股份占比及参与方案列为评分项，在合同条款方面设置技术标准奖励、知识产权保护和明确收益分配等方式，提振民营企业参与意愿。

总之，新机制为民营企业参与收费公路特许经营项目提供了新的契机，各方应积极贯彻新机制要求，实现政府、民营企业和社会的多赢局面。

参考文献

- [1]傅庆阳.新机制下如何更好地推进民营企业广泛参与PPP项目[J].招标采购管理,2024(05).
- [2]杨艳荣.收费公路投资风险及对策研究[J].四川建材,2017,1672-4011.