



# 目 录

---

## ■十三五专题

- 解读《建筑业发展“十三五”规划》 ..... ( 1 )  
解读《“十三五”装配式建筑行动方案》 ..... ( 8 )

## ■质量安全专题

- 解读《上海市工程质量安全提升行动方案》 ..... ( 13 )

## ■PPP专题

- 解读《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》、《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》 ..... ( 16 )  
解读《关于加快运用 PPP 模式盘活基础设施存量资产的有关工作的通知》 ..... ( 21 )  
解读《关于规范开展政府和社会资本合作项目资产证券化有关事宜的通知》 ..... ( 24 )  
解读《政府和社会资本合作(PPP)项目专项债券发行指引》 ..... ( 26 )

## 解读

## 《建筑业发展“十三五”规划》

近日,住房和城乡建设部印发了《建筑业发展“十三五”规划》。《规划》对我国建筑业“十二五”时期的发展成就及存在问题进行了总结,并提出了“十三五”时期发展的指导思想、基本原则和发展目标,详细描述了“十三五”时期的主要任务。

## 《规划》主要内容

## ① 全国建筑业现状

近年来,我国建筑业发展迅速。“十二五”时期,我国建筑业发展取得了巨大成绩。全国具有资质等级的施工总承包和专业承包企业完成建筑业总产值年均增长13.48%,建筑业增加值年均增长8.99%。数据显示,2016年全国建筑业总产值超过19万亿元,同时,2016年全年全社会建筑业增加值49522亿元,比上年增长6.6%。

建筑业的发展对我国经济发展及提升综合国力至关重要。建筑业发展能够加快我国现代化进程的同时,也有助于平衡建筑业相关产业的供需问题,比如钢铁、水泥等行业,同时加快这些产业结构性调整,从而达到优化产业产能的效果。

此外,建筑业的发展对就业有重要促进作用。住建部数据显示,建筑业吸纳了大量农村转移劳动力,占农村进城务工人员总数的1/5以上,有5000多万人,并带动了50多个关联产业发展,对经济社会发展、城乡建设和民生改善作出了重要贡献。

## ② 产业调整

尽管建筑业发展取得的成绩明显,但是行业发展中产生的一些问题也逐渐显现。为此,《规划》指明了今后五年产业调整的方向。

**保大:**促进大型企业做优做强,形成一批以开发建设一体化、全过程工程咨询服务、工程总承包为业务主体、技术管理领先的龙头企业。

**助小:**大力发展专业化施工,推进以特定产品、技术、工艺、工种、设备为基础的工程专业承包企业快速发展。

**工匠:**弘扬工匠精神,培育高素质建筑工人,到2020年建筑业中级工技能水平

以上的建筑工人数量达到300万。让专业的人去做专业的事。

**创新:**加强业态创新,推动以“互联网+”为特征的新型建筑承包服务方式和企业不断产生。

## ③ 资质与执业

关于企业资质和个人执业,住建部再次明确:坚持弱化企业资质、强化个人执业资格的改革方向,逐步构建资质许可、信用约束和经济制衡相结合的建筑市场准入制度。

完善个人执业资格制度,严格落实注册执业人员的权利、义务和责任,加大执业责任追究力度,严厉打击出租出借证书行为。

「从中可以读出3个重大信息:」

1. 资质标准还将有重大调整,资质类别要减少;弱化企业资质并非简单的去资质化,在新的准入制度中,资质、信用、经济制衡一个都不能少。

2. 对“挂证”的查处力度将更大,处罚力度会更大,住建部从未减过。

3. 不管是企业资质申报,还是个人执业,信用将成为重要的考量指标。

## ④ 八项改革

目前,我国建筑业企业规模化程度低,建设项目组织实施方式和生产方式落后、产业现代化程度不高,技术创新能力不足、市场同质化竞争过度等问题存在,使我国建筑业“大而不强”,行业总体竞争力有待提升。根据《规划》,在“十三五”期间,建筑业将迎来8项重要改革。

## ● 深化建筑业体制机制改革

**承(发)包改革:**缩小并严格界定必须进行招标的工程建设项目范围,放宽有关规模标准。民间投资的房屋建筑工程,试行由建设单位自主决定发包方式,谁投资谁决策,不再强制实施招投标。简化招标投标程序,推进招标投标交易全过程电子化,促进招

标过程公开透明。对采用常规通用技术标准的政府投资工程,在原则上实行最低价中标的同时,推行提供履约担保基础上的最低价中标,制约恶意低价中标行为,为了限制投标单位通过恶意低价取得工程施工权,中标施工单位要提供银行担保,一旦发现恶意低价取得施工权导致项目难以进行,业主有权向银行主张索赔。

**调整优化产业结构:**鼓励以技术专长、制造装配一体化、工序工种为基础的专业分包,促进基于专业能力的小微企业发展。

**鼓励工程咨询:**引导有能力的企业开展覆盖工程全生命周期的一体化项目管理咨询服务。

## ● 推动建筑产业现代化

**推广智能和装配式建筑:**鼓励企业进行工厂化制造、装配化施工。大力发展钢结构建筑,引导新建公共建筑优先采用钢结构,积极稳妥推广钢结构住宅。

**推进 BIM 技术:**加快推进建筑信息模型(BIM)技术在规划、工程勘察设计、施工和运营维护全过程的集成应用,支持基于具有自主知识产权三维图形平台的国产 BIM 软件的研发和推广使用。

## ● 推进建筑节能与绿色建筑发展

**绿色建筑:**政府投资办公建筑、学校、医院、文化等公益性公共建筑、保障性住房率先执行绿色建筑标准,鼓励有条件地区全面执行绿色建筑标准。

**推进全装修:**制定新建建筑全装修交付的鼓励政策,提高新建住宅全装修成品交付比例。

## ● 发展建筑产业工人队伍

我国建筑业从业人员已经高达5093.7万人,占全国从业人员6.58%,是解决就业的主战场。而建筑工人普遍文化程度低、年龄偏大、缺乏系统技能培训和鉴定,建筑业企业“只用人、不培养人”的用工方式,造成了建筑工人组织化程度低、流动性大、技能水平低,职业、技术素养与行业发展要求不匹配。

**建筑用工改革:**推动工人组织化和专业化,鼓励建筑业企业培养和吸收一定数量自有技术工人。支持劳务班组成木工、电工、砌筑、钢筋制作等以作业为主的专业企业,鼓励现有专业企业做专做精,推行建筑劳务用工实名制管理,基本建立全国建筑工人管理服务信息平台。

**打击拖欠:**全面落实建筑工人劳动合同制度,加大对拖欠工资行为的打击力度;大力推进建筑施工单位参加工伤保险。

种种举措,意在促进建筑业农民工向更现代的技术工人转型。

#### ●深化建筑业“放管服”改革

**资质改革:**弱化企业资质,强化个人执业资格。加快修订企业资质标准和管理规定,简化企业资质类别和等级设置,减少不必要的资质认定。

**个人执业:**完善个人执业资格制度,优化建设领域个人执业资格设置;加大执业责任追究力度,严厉打击出租出借证书行为。有序发展个人执业事务所,推动建立个人执业保险制度。

**打破市场壁垒:**打破区域市场准入壁垒,取消各地区、各行业在法律法规和国务院规定外对企业设置的不合理准入条件,严禁擅自设立或变相设立审批、备案事项。加大对各地区设置市场壁垒、障碍的信息公开和问责力度,为建筑业企业提供公平市场环境。

**工程造价改革:**改革工程造价企业资质管理,完善造价工程师执业资格制度。统一工程计价规则,完善工程量清单计价体系。建立工程全寿命周期的成本核算制度。积极开展推动绿色建筑、建筑产业现代化、城市地下综合管廊、海绵城市等各项新型工程造价依据的编制。

**建设诚信体系:**完善全国建筑市场监管公共服务平台,加快实现与全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统的数据共享交换。建立建筑



市场主体黑名单制度,全面公开企业和个人信用记录。鼓励有条件的地区探索开展信用评价,加强履约管理,探索通过履约担保、工程款支付担保等经济、法律手段约束建设单位和承包单位履约行为。引导建设单位等市场主体通过市场化运作综合运用信用评价结果,营造“一处失信,处处受制”的建筑市场环境。

#### ●提高工程质量安全水平

**工程质量安全:**严格执行工程质量终身责任制承诺书承诺制、永久性牌制、质量信息档案等制度,责任人将对工程项目负有终身责任,加大在企业资质、人员资格、限制从业等方面的处罚力度,强化责任追究。

**强化施工安全:**加快建设建筑施工安全监管信息系统,通过信息化手段加强安全生产管理。

#### ●促进建筑业企业转型升级

**为企业减负:**全面完成建筑业营业税改增值税改革,加强调查研究和跟踪分析,完善相关政策,保证行业税负只减不增,逐步推行工程款支付担保、预付款担保、履约担保、维修金担保等制度。

**鼓励创新:**鼓励企业开发具有自主知识产权的核心技术、专利和专有技术及产品,形成完备的科研开发和技术运用体系。

#### ●积极开拓国际市场

**鼓励联合体:**鼓励中央企业和地方企业合作,大型企业和中小型企业合作,共同有序开拓国际市场。

#### ⑤ 六大主要目标

##### ●市场规模目标

以完成全社会固定资产投资建设任务为基础,全国建筑业总产值年均增长7%,建筑业增加值年均增长5.5%,全国工程勘察设计企业营业收入年均增长7%,全国工程监理、造价咨询、招标代理等工程咨询服务企业营业收入年均增长8%;全国建筑企业对外工程承包营业收入年均增长6%,进一步巩固建筑业在国民经济中的支柱地位。

##### ●产业结构调整目标

促进大型企业做优做强,形成一批以开发建设一体化、全过程工程咨询管理、工程总承包为业务主体、技术管理领先的龙头企业。

大力发展专业化施工,推进以承包企业、技术、工艺、工种、设备为基础的专业承包企业快速发展。弘扬工匠精神,培育高素质建筑工人,到2020年建筑业中级技能水平以上的建筑工人数量达到300万。加强业态创新,推动以“互联网+”为特征的新型建筑承包服务方式和企业不断产生。

##### ●技术进步目标

巩固保持超高层房屋建筑、高速铁路、高速公路、大体量坝体、超长距离海上大桥、核电站等领域的国际技术领先地位。加大信息化推广力度,应用BIM技术的新开工项目数量增加。甲级工程勘察设计企业,一级以上施工总承包企业技术研发投入占企业营业收入比重在“十二五”期末基础上提高一个百分点。

##### ●建筑节能及绿色建筑发展目标

建筑节能高、能效低是建筑业可持续发展面临的一大问题。为此,《规划》设立了建筑节能及绿色建筑发展目标。

《规划》要求城镇新建民用建筑全部达到节能标准要求,能效水平比2015年提升20%。到2020年,城镇绿色建筑占新建建筑比重达到50%,新开工全装修成品住宅面积达到30%,绿色建材应用比例达到40%。装配式建筑面积占新建建筑面积比例达到15%。

《规划》提出,推广智能和装配式建筑,鼓励企业进行工厂化制造、装配化施工,减少建筑垃圾,促进建筑垃圾资源化利用;强化技术标准引领保障作用,加强建筑产业现代化标准建设,构建技术创新与技术标准制定快速转化机制;加强关键技术研发支撑,完善产学研用协同创新机制,着力优化新技术研发和应用环境,针对不同种类建筑产品,总结推广先进建筑技术体系。

装配式建筑之所以将成为未来我国建筑业发展的重点,不仅仅是因为其在建造效率方面优势明显,更多的是其内容包涵从设计到材料再到最终用户体验等多维度变量,这里对装配式建筑的要求将不再浮于表面,更加注重如何在考虑多维度的情况下达到最优平衡。如果得到顺利推广,我国在绿色建筑方式的发展将会更加清晰明确。

##### ●建筑市场监管目标

加快修订建筑法等法律法规,进一步完善建筑市场监管法律体系。

工程担保、保险制度以及与市场相适应的工程造价管理体系基本建立,建筑市场准入制度更加科学完善,统一开放、公平有序的建筑市场规则和格局基本形成。全国建筑工人培训、技能鉴定、职业身份识别、信息管理系统基本完善。市场各方主体行为基本规范,建筑市场秩序明显好转。

##### ●质量安全监管目标

建筑工程质量安全法规制度体系进一步完善,质量安全监管机制进一步健全,工程质量水平全国



提升,国家重点工程质量保持国际先进水平。建筑安全生产形势稳定好转,建筑抗灾能力稳步提高。工程建设标准化改革取得阶段性成果。

⑥ “十三五”时期的九大主要任务

**深化建筑业体制机制改革:**改革承(发)包监管方式,调整优化产业结构,提升工程咨询服务业发展质量。

**推动建筑产业化现代化:**推广智能和装配式建筑、强化技术标准引领保障作用,加强关键技术研发支撑。

**推进建筑节能及绿色建筑发展:**提高建筑节能水平,推广建筑节能技术,推进绿色建筑规模化发展、完善监督管理机制。

**发展建筑产业工人队伍:**推动工人组织化和专业化,健全技能培训和鉴定体系,完善权益保障机制。

**深化建筑业“放管服”改革:**完善建筑市场准入制度,改进工程造价管理体系,推进建筑市场的统一开放,加快诚信体系建设。

**提高工程质量安全水平:**严格落实工程质量安全责任,全面提升质量监管水平,强化建筑施工安全监管,推进工程建设标准化建设。

**促进建筑业企业转型升级:**深化企业产权制度改革,大力减轻企业负担,增强企业自主创新能力。

**积极开拓国际市场。**

**发挥行业组织服务和自律作用。**

建筑业“十三五”:分化加速、喜忧参半

“十三五”时期,建筑行业分化加速,可喜的是,新业态活跃成长有望推动行业发展步入新阶段。

① 分化状况

● 市场格局分化

我国建筑业市场化程度较高,建筑企业数量众多。建筑业大而不强,仍属于粗放式劳动密集型产业,企业规模化程度低,同质化竞争现象严重。国家

统计局数据显示,截至2016年末,我国建筑业企业共有83017家,建筑业从业人数3749.18万人。我国建筑业的企业规模呈“金字塔”状,即存在极少量大型企业、少量大中型企业和众多小微企业。近年来,随着我国经济的快速发展,建筑业市场已进入完全竞争状态。

但是,国内建筑业产业集中度仍然较低,中国承包商80强的CR8产业集中度从2007--2010年度增长至20.4%峰值后,从2011年建筑业产业集中度逐年回落至2013年的11.3%,之后缓慢上升,2015年达到14.2%。上市建企CR8产业集中度的趋势与之相似,在2010年达到24.0%之后,逐年回落至2014年的18.7%,2015年达到19.5%。两者的数值均低于20%,可见我国建筑业属于分散竞争型,处于过度竞争状态。我国前50家建筑企业占的市场占有率仅26%,远远低于英国的55%和日本的43%。

当前国内外环境依然复杂严峻,经济下行压力较大,在“降速提质”、“三去一降一补”大背景下,建筑业总体市场需求减少、企业之间市场竞争更加激烈,市场萎缩逐步显现。未来几年,在市场容量萎缩的情况下,行业集中度提升是必然趋势,资质欠缺、资金实力不足的企业被挤出市场,优质企业强者恒强。

在市场加速、PPP盛行、营改增倒逼的情况下,中国建筑业国进民退趋势明显。国企垄断了基础设施上游产业,多年来已形成明显的品牌和平台优势,在政策、资源、技术、品牌、精细化管理等方面享受制度红利。民企在竞争过程中,不仅受国企的挤压以及国家政策中的一些有形或无形的歧视,还不得不面临地方的政企生态环境对民企发展的约束,举步维艰。民营建企要想谋求发展,必须将大量的资源用于“政府公关”,而非用于自身的能力建设,这必将

大大降低民营企业的创新能力。

PPP盛宴主要被央企、国企分享。当下,PPP模式的正得到大力推广,行业内新项目也大多以PPP的形式推出。然而,PPP项目的规模一般比较大,对融资能力的要求比较高,中小企业限于自身能力情况,很难承接。资金实力雄厚、政府关系良好的大型企业比如央企、国企,往往更有竞争优势。根据中国基础设施和公用事业特许经营发展论坛披露的信息,厦门市落地的7个PPP项目中,民间资本参与的只有1个。从各公司公布的PPP订单情况来看,民营企业的PPP订单数据极少,即使有,合同额也远远低于国企。据了解,仅中建集团某一个局去年一年承接的PPP项目,就达400多亿。

● 地区分化

根据住建部发布的《2016年建筑业发展统计分析报告》,2016年建筑市场规模最大的集中在华东(以江苏、浙江、上海、山东、福建为代表)和华东地区(河南、湖北、湖南),另外,北京、广东、四川和重庆4个省市建筑规模也位居前列。2016年建筑业总产值排名前11位(均超过7000亿)的省市完成的总额占全国建筑业总产值的69%,江苏省、浙江省分别以25791.76亿元、24989.37亿元的总产值继续领跑。

同时,重点地区投资势头猛进。“十三五”期间,我国3个主要城市群京津冀、长江经济带、泛珠三角有望协同发展;新型城镇化、美丽乡村建设也将得到持续推行,共同成为新一轮基建发展的主要发力点。

● 细分行业分化

“十三五”期间,我国基建投资领域细分行业分化明显,在传统交通基础设施投资领域,依托京津冀协同发展、长江经济带与泛珠三角区域城市群等区域建设,轨交、公路发展迅猛,增速远超铁路、民



航和水运建设。

“十三五”期间交通基础设施投资规划

领域	“十三五”规划 投资额(万亿元)	“十二五”完成 投资额(万亿元)	“十三五”期间 增速
轨交	2.2	1.2	83%
公路	7.8	7.1	10%
铁路	3.5	3.4	3%
民航	0.65	0.65	0%
水运	0.5	0.72	-31%

数据来源:《“十三五”现代综合交通运输体系发展规划》

而在城乡协调发展战略引导和PPP模式的推广下,地下综合管廊和海绵城市等新型基建也迎来发展机遇。按目前的城镇化速度,未来三到五年,预计地下综合管廊每年可生产约一亿元的投资。

● 技术创新带来的行业分化

建筑工业化促使行业标准变化。作为重大的建筑变革方式,建筑工业化将成为我国建筑业摆脱人工短缺、资源浪费、环境污染和事故频发的重要推力。2016年9月,国务院发布的《大力发展装配式建筑的指导意见》要求强化建筑材料标准、部品部件标准、工程标准之间的衔接,逐步建立完善覆盖设计、生产、施工和使用维护全过程的装配式建筑标准规范体系。随着建筑工业化的推进,行业标准将有

所改变。

BIM、云计算、大数据、VR 等新技术带来行业大变革。建筑业是产品最大的行业(上海中心 86 万吨重)、数据量最大的行业、也是数据最难处理的行业,也是当前最没有数据的行业,却是最需要互联网+大数据技术去变革的行业。随着 BIM、云计算、大数据、VR 等技术的成熟和普及,建筑业的大数据创建、管理和应用已突破技术瓶颈,从 ERP 信息到基于 BIM 的工程管埋,从数字化的工地管理到实现 VR 的应用,新技术的应用已经成为改变我国建筑业强大的推动力。BIM 等新技术对传统行业渗透加快,技术新趋势必将带来竞争新格局,利用好这些新技术提升运营体系已逐步成为可能,那些越早接受、使用新技术的企业,将会赢得更多发展机会,反之,很多没有创新实力的建筑企业必将陷入生存险境。

## ② 喜忧参半

在行业分化加剧的总体态势背后,是我国建筑业受到供需两侧矛盾夹击,尚未完成新旧动力转换的客观现实。从需求侧分析,2008 年以来国际金融危机影响下的外部需求持续萎缩态势没有改变,导致建企“走出去”困难重重,产能过剩矛盾没有得到根本解决;从供给侧分析,我国建企在技术、品牌等方面同质化严重,缺乏竞争力,两者叠加造成了当前的困难局面始终难以得到有效缓解。

尽管增长压力依然存在,但不论是从短期因素还是从长期因素看,我国建筑业当前依然拥有巨大潜力,产业结构转型预期方向发展。建筑业分化加速喜忧参半,反映出近年调整深化大环境下新产业、新业态活跃成长有望推动我国经济发展步入新阶段。

一方面,建筑行业在国民经济中的支柱地位仍未动摇。建筑业是我国经济体系的一个重要组成部分,对 GDP 的增长作出了长期稳定的贡献(2016

年,建筑业增加值占全国 GDP 的比重达 6.7%),也为全国庞大的劳动人口提供了每年数以千万计的就业岗位。随着我国总体经济实力的不断提高,我国的建筑业也将得到不断的发展和壮大。

另一方面,在新形势下,分化将带来“优胜劣汰”,多数企业已经看到了行业发展的总趋势并在积极通过转型获得新的发展机会,分化的竞争态势将会带来行业兼并重组浪潮,建企兼并重组将带来“优势互补”,以利于进入优势领域,强强联合、延伸产业链,也将增加市场竞争的筹码。

## ③ 怎样跨过分化转型期

当前并不是市场和企业分化的起点,而加速分化的态势会在“十三五”继续呈现。“十三五”期间,在“分化”的行业大背景下,跨过转型升级,建筑企业才会迎来更加值得期待的明天。

未来,建筑企业究竟是先求生存还是能赚就赚?肯定是“保生存后”,因为前者是企业发展的根基,基业不可不存;厚积还需薄发,面对风险,企业应冷静判断未来发展的方向,若还不足以判断,可以先从整顿企业管理、加强管控能力、提升项目管理水平、提高信息化程度开始。

施工企业的利润来自哪里?或许是业务增加带来的收入和利润齐升,或许是新技术缩减的成本,或许是项目管理减少的浪费,但最好的结果是三者的求和?建企只有加大创新投入力度,尤其是加大 BIM 等新技术的投入,提升企业精细化管理和集约化经营水平;夯实基本功,提高企业核心竞争力;进军高附加值领域,如工程总承包和 PPP 领域,才能在竞争中占有一席之地。

(参考资料来源:鲁班咨询、建筑时报等)

注:该文内容见本期《法规选编》P24

# 解读

## 《“十三五”装配式建筑行动方案》

2017 年 3 月 23 日,为贯彻落实《国务院办公厅关于大力发展装配式建筑的指导意见》(国办发[2016]71 号)和《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》(国办发[2017]19 号),全面推进装配式建筑发展,住房和城乡建设部制定了《“十三五”装配式建筑行动方案》(以下简称《行动方案》)、《装配式建筑示范城市管理办法》(以下简称《装配示范城市办法》)和《装配式建筑产业基地管理办法》(以下简称《装配产业基地办法》)。与之相呼应的是,上海市住房和城乡建设委员会也发布了《关于进一步加强本市装配整体式混凝土结构工程质量管理若干规定》及《装配整体式混凝土结构工程施工安全管理规定》。



### 《行动方案》出台的大环境

要 (一) 我国经济大形势下,建筑业面临转型的必要

新世纪以来,我国城镇化和现代化的进程快速发展,但是也因为基础设施的蓬勃发展,能源消耗日益严重、生态环境被破坏,这些都带来了恶劣的影响。同时,我国劳动力的成本逐年上升,原来建筑模式下的劳动力价格优势逐渐弱化,极端情况下甚至行为制约因素。因此,建筑业的转型已成为必要。

(二) 国际上装配式建筑的技术已经成熟,我国也已有了一定的基础

目前的建筑产品,基本上是以现浇为主,形式单一,可供选择的方式不多,一定会影响产品的建造速度、产品质量和使用功能,而且现在存在建筑垃圾较多、扬尘和噪音污染严重等问题。而装配式建筑在很大程度上解决了上述问题,十分适应我国建筑业科学发展发展的需要,而且欧洲国家在二战后发展装配式建筑以来,经过五六十年发展,技术上已经十分成熟,技术条件已经成熟。

实际上,我国的装配式建筑已有一定的基础。早在五十年代,北京等地就已经开始试验建筑工业化的建造方式。在七八十年代,国家基本建设委员会正式提出,发展建筑工业化要以建设设计标准化、构件生产工业化、施工机械化以及墙体材料改革为重点,当时也有北京燕山中心、大连森茂大厦等装配式建筑项目。只是进入九十年代以后,由于劳动力涌入等因素,装配式建筑进入停滞状态。

(三) 党中央、国务院十分重视建筑业技术进步和健康发展

早在 2016 年 2 月 6 日,党中央和国务院就印发了《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》(以下简称《规划建设意见》),明确指出了力争用 10 年左右时间,使装配式

建筑占新建建筑的比例达到30%。2016年的《政府工作报告》中进一步强调要大力发展装配式建筑。之后,国务院办公厅又颁布了《关于大力发展装配式建筑的指导意见》,明确了有关装配式建筑在标准体系、设计、施工、部品部件生产、装修、工程总承包、推广绿色建材、确保工程质量等方面的要求。



### 《行动方案》为装配式建筑发展指明方向

从内容来看,此次发布的《行动方案》包括“工作目标、重点任务、保障措施”三方面,基本涵盖了目前装配式建筑发展的主要问题。

结合近来出台的一系列推进举措,可以看出,国家和行业主管部门对于推进装配式建筑发展有着清晰的策略,对于目前面临的问题也有着明确的解决方案和思路。

具体来看,《行动方案》的指导性意义十分明显,与前期出台的文件相比,其具有鲜明的特点:

一是《行动方案》本身目标明确,重点任务紧扣发展关键领域,保障措施契合实际。该方案不仅将在“十三五”期间,也将在今后相当长一段时期内对装配式建筑发展起到持续指导作用。

二是《行动方案》相比前期文件更接地气,比如,《行动方案》在完善技术体系、提高设计能力和推行工程总承包等方面提出的重点任务,对今后行业内各方资源的整合甚至转型升级将产生深远的影响。

三是《行动方案》对当前行业发展形势的解读非常精准,对行业产业链各环节发展瓶颈的剖析也十分透彻。因此,作为指导“十三五”时期装配式建筑发展的纲领性文件,《行动方案》具有非常强的可操作性,必将对整个行业的发展产生强大的推动力。

四是《行动方案》的出台,进一步确立了装配式建筑是建筑产业现代化改革核心抓手的重要地位,将彻底改变行业发展初期企业“一头热”、政府在观望的尴尬局面,也将部分打破目前行业发展主要还在靠政策支持、靠行政命令推动的被动局面。

而站在建筑业改革转型的视角看,《行动方案》转变了以往偏保守甚至试探性的措辞,说明政府发展装配式建筑的决心很大,相信今后“抓落实”将会实实在在地进行下去。

在标准体系建设方面,《行动方案》支持地方、社会团体和企业编制装配式建筑相关配套标准,促进关键技术和成套技术研究成果转化为标准规范,这给企业大力发展装配式建筑树立了信心。

《行动方案》强调要“提高设计能力”,原有结构设计+专业公司二次深化设计的模式将被打破。《行动方案》强调一体化设计能力,尤其是在设计深度方面、设计人员发挥主导作用方面、标准化设计方面和BIM全生命周期的信息化管理方面提出了更高的要求,这也为企业今后的转型发展指明了方向。行业企业应该迅速对现有的产业链发展模式进行改革,建立以设计为主导的发展模式,培育一体化、标准化、信息化的综合能力,用设计能力带动技术创新。

《行动方案》强调“推行工程总承包”,这是目前装配式建筑总承包模式的发展方向。“推行工程总承包”不仅是装配式建筑特点对承包模式的内在要求,也是解决目前行业产业链各方难于协调、不能充分发挥装配式结构体系优点的有效举措。



### 坚持创新驱动 推动持续发展

《行动方案》提出,“十三五”期间,要培育50个以上的装配式建筑示范城市、200个以上装配式建筑产业基地和500个以上装配式建筑示范工程,

建设30个以上装配式建筑科技创新基地。因此,未来几年,装配式建筑示范城市、产业基地等的建设将出现如火如荼的局面。

专家表示,从实际来看,京津冀、长三角、珠三角地区未来仍将是装配式产业发展的重点区域,现有的示范城市和产业基地也多集中在这些区域。未来示范城市、产业基地的建设,一方面要鼓励京津冀、长三角、珠三角地区装配式建筑发展较为成熟、技术水平较高的城市、企业申请;另一方面也要对人口持续流入,地方政府、社会资本已实现紧密合作的重庆、成都等内陆城市出台专项扶持政策,建立高起点、大容量、市场化、节能环保和商业模式独特的示范基地。

此外,示范城市、产业基地建设还应当以“产业集群”为导向,将规划设计、钢铁、建材、安装、物流、智能制造和金融服务业等上下游行业紧密联系在一起,形成区域集聚效应、规模效应和区域竞争力,拉动内需、带动就业、增加财政收入、稳定区域劳动力人口结构,推动区域经济的转型发展;应当以创新为动力,在管理创新、技术创新、融资模式创新、政策创新和区域合作创新等方面进一步探索,尤其要鼓励企业自主创新,建立装配式建筑品牌企业,应当充分与大数据进行融合,用大数据技术解决装配式建筑产业链长、涉及面广的弊端,提升管理水平,提高效率,形成竞争力。

而对于多数尚未涉足装配式建筑领域的中小建筑企业来说,如何进入并取得快速发展,已是迫切需要面对的问题。首先,企业在决定进入装配式建筑市场前,一定要结合自身发展实际多调研,可以找咨询公司做专题研究,获得对装配式建筑的清晰认知。装配式建筑并不是一个产品、一个模式,它是从开发到设计到施工到物流等全产业链经营模式,企业切不可盲目进入。

其次,企业必须意识到,受制于装配式建筑产品不能长距离运输等因素制约,装配式建筑市场并不是普通的“共同市场”,它有一定的“地域性”特点。这导致在多数地区,有工程总承包能力的当地大型建筑企业往往在先天上已经具备了占领大部分市场的优势。这种特性,会将多数中小建筑企业“拒之门外”。

最后,中小企业应有“合作共赢”思维,在进入新的市场前可以利用自身优势,与已经在装配式建筑方面取得了一定成绩的企业合作,形成长期合作伙伴关系。与以往建筑业粗放型发展不同的是,装配式建筑从一定程度上说与“工匠精神”更为契合,这也要求企业不仅仅要在资源等方面持续投入,也要有战略上的坚守,才能在长期发展中建立自己的优势。

装配式建筑发展仍处在起步阶段,未来装配式建筑能够发展到何种程度,不仅仅取决于技术的进



步、管理的创新,更取决于整个建筑行业以什么样的价值观来理解装配式建筑、取决于全社会对装配式建筑有着怎样的标准和品质要求。在这样一种思维框架下,观察装配式建筑目前面临的问题、思考《行动方案》对行业带来的影响,行业企业对未来如何前行应该会有更深刻的认识。

## 四 紧抓改革要点 促进全面发展

近几年尤其是进入 2016 年以后,装配式建筑在全国各地出现了快速发展的局面。2017 年,国务院办公厅发布《关于促进建筑业持续健康发展的意见》,再次重申“推动建造方式创新,大力发展装配式混凝土和钢结构建筑。力争用 10 年左右的时间,使装配式建筑占新建建筑面积的比例达到 30%”。而随着《行动方案》的发布,推动装配式建筑快速发展的氛围已经形成。

当前,我国装配式建筑发展较快的区域集中在沿海经济较发达地区,长三角、珠三角和京津冀是其中的典型代表。

装配式建筑实现北上广等大城市、二线省会城市、中小城市和城镇的全覆盖,可能还需要 10 年左右的时间。因此,在装配式建筑全面推进的当下,最大的风险,一是政府政策导向不明确,导致一些地方盲目跟风,出台不符合实际的政策,误导企业进入这一领域;二是企业对自身能力估计过高,对装配式建筑要求缺乏足够认识。未来几年,不排除有些地区会有装配式建筑产能过剩的情况出现。

而《行动方案》也提出,“到 2020 年,全国装配式建筑占新建建筑面积的比例达到 15%以上,其中重点推进地区达到 20%以上,积极推进地区达到 15%以上,鼓励推进地区达到 10%以上”,其意图也是为了让各地根据自身经济社会发展状况有选择地推

进,避免盲目跟风带来不良后果。

发展装配式建筑本身是一个系统工程。它要求企业在开发、设计、生产和装修等整个产业链条上必须都是完整的,绝不能出现短板,企业的人才、管理、技术等各个方面,只要有一个环节有短板,作为装配式建筑的整体就会出现短板。此外,我国幅员辽阔,各地经济发展水平、自然环境差异较大,建筑形式、建造要求差异很大,“放之四海而皆准”的装配式建筑标准并不存在。因此,各个地区要推进装配式建筑发展,必须坚持“国际化视野”与“本土化发展”相结合,尊重科学、尊重市场,使其与经济、社会、环境发展相协调。

而目前来看,装配式建筑快速发展的整体氛围已经形成,但仍面临着一定的瓶颈。

我国建筑产业化面临的问题,首当其冲的是标准化欠缺的问题。所谓“标准化”,不只是技术标准、图集的完善,更重要的是装配式建筑所有从业人员要有将其植入现有建筑体系之中的意识,让装配式建筑发展“有据可依”,形成产业化发展氛围。只有这样,装配式建筑才会有生命力、才能实现标准化基础之上的个性化发展。

总体来说,相较于传统现浇结构体系,装配式建筑结构体系的技术标准、生产方式和商业模式都发

生了根本性变化,行业企业应当抓住装配式建筑之本,建立与之相适应的技术创新机制、管理模式、监管制度等,为建筑业迈上新台阶做好准备。

## 五 上海踔厉奋进推进装配式建筑发展

为加快上海装配式建筑发展步伐,上海将工作重点放在项目落地上,以实实在在的项目激发市场活力,推进工作取得较大突破。2014 年、2015 年,上海装配式建筑实施面积分别为 312 万平方米、610 万平方米。截至 2016 年 11 月底,当年实施面积已达 1490 万平方米,连续 3 年翻番。随着项目大规模落地,从业单位信心大幅提振,预制构件产能持续增加,目前已有本地企业 27 家,外地企业 14 家,产能突破 1200 万平方米,基本满足在建项目需求。

今年,市住建委已经下发了《关于进一步加强本市装配整体式混凝土结构工程质量管理若干规定》及《装配整体式混凝土结构工程施工安全管理规定》,下一步要修订《上海市绿色建筑条例》,将装配式建筑推进机制化下来。建立全装修住宅推进机制,编制发布《全装修住宅竣工验收要点》、《居住建筑室内装配式装修设计规范》等技术规范。研究在毛坯交付的保障租赁住房中率先推行

“大开间”的设计理念,并逐步向商品住宅延伸,进而减少建筑垃圾排放,避免承重结构破坏,满足住户不同阶段对空间可变的需要。积极申报“装配式建筑示范城市”,加快推进示范基地建设。

促进装配式建筑与绿色创新技术融合发展。在装配式建筑中推广墙体与窗框、结构与保温一体化、集成式墙体、集成式楼板、组合成型钢筋、定性模板等节能环保技术应用。率先在装配式建筑设计过程中推广建筑信息模型(BIM)技术应用,在三维可视条件下建设标准化预制构件和部品数据库,开展模拟拼装、部品部件协调检查、工程量数据分析等工作,提高设计精度和施工效率。

加强政府监管。强化预制部品监管,在构件中植入芯片,载入生产企业法人、质量监督员和技术参数等信息,实施预制构件备案登记,建立全生命周期的质量追溯机制。出台《装配整体式混凝土结构建筑施工安全管理规定》,重点把关装配式建筑现场施工安全。完善全装修住宅第三方验收机制,修订并加强《新建住宅质量保证书》和《新建住宅使用说明书》管理,强化建设单位主体责任落实和追求。健全标准规范体系,修订《装配整体式混凝土建筑设计文件审查要点》等技术指南,编制装配式混凝土结构标准规范。

进一步优化建设管理体制机制。以发展装配式建筑、全装修住宅为契机,推进勘察设计、工程造价、招标投标等方面管理制度改革。在装配式建筑中大力推行工程总承包,实现工程设计、部品部件生产、施工及采购的统一管理和深度融合。推行装配式建筑一体化集成设计,减少二次拆分。鼓励建立装配式建筑产业技术创新联盟,加大研发投入,增强企业创新能力,着力完善装配式建筑施工工艺和工法。

(参考文章来源:中国建设报等)

注:该文件内容见本期《法规选编》P8



## 解读

## 《上海市工程质量安全提升行动方案》

2017年6月,为贯彻落实《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》、《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》和《住房城乡建设部关于印发工程质量安全提升行动方案的通知》精神,巩固工程质量治理两年行动成果,进一步提升本市工程质量安全水平,促进建筑业持续健康发展,上海市住房和城乡建设委员会发布了《上海市工程质量安全提升行动方案》(以下简称《行动方案》)。

## 一、《行动方案》出台的背景——国家大力治理工程质量安全

2014年,住建部印发了《工程质量治理两年行动方案》,主抓了六件事:一是全面落实五方主体项目负责人质量终身责任,二是严厉打击建筑施工转包违法分包行为,三是健全工程质量监督和监理机制,四是大力推动建筑业现代化,五是加快建筑市场诚信体系建设,六是切实提高从业人员素质。

在两年行动刚刚结束之时,住建部就印发了《工程质量安全提升方案》(以下简称《提升方案》),预计用3年左右的时间,进一步完善工程质量安全管理制,落实工程质量安全责任主体,强化工程质量安全监管,提高工程项目质量安全管理水平,提高工程技术创新能力,使全国工程质量安全总体水平得到明显提升。

## 二、简要回顾:《提升方案》的四大重点任务

## (一) 落实责任主体

1、严格落实工程建设参建各方主体责任。进一步完善工程质量安全管理制和责任体系,全面落实各方主体的质量安全责任,特别是要强化建设单位的



首要责任和勘察、设计、施工单位的主体责任。

2、严格落实项目负责人责任。严格执行建设、勘察、设计、施工、监理等五方主体项目负责人质量安全责任规定,强化项目负责人的质量安全责任。

3、严格落实从业人员责任。强化个人执业管理,落实注册执业人员的质量安全责任,规范从业行为,推动建立个人执业保险制度,加大执业责任追究力度。

4、严格落实工程质量终身责任。进一步完善工程质量终身责任制,严格执行工程质量终身责任书承诺、永久性牌、质量信息档案等制度,加大质量责任追究力度。

## (二) 提升项目管理水平

1、提升建筑设计水平。贯彻落实“适用、经济、绿色、美观”的新时期建筑方针,倡导开展建筑评论,促进建筑设计理念的融合和升华。探索建立大型公共建筑工程后评估制度。完善激励机制,引导激发优秀设计创作和建筑设计人才队伍建设。

2、推进工程质量管理体系。完善工程质量管控体系,建立质量管理体系和评价体系,推进质量行为管理标准化和工程实体质量控制标准化。

开展工程质量管理体系标准化示范活动,实施样板引路制度。制定并推广应用简洁、适用、易执行的岗位标准化手册,将质量责任落实到人。

3、提升建筑施工本质安全水平。深入开展建筑施工企业和项目安全生产标准化考评,推动建筑施工企业实现安全行为规范化和安全管理标准化,提升施工人员的安全生产意识和安全技能。

4、提升城市轨道交通工程风险管控水平。建立施工关键环节风险控制制度,强化工程重要部位和关键环节施工安全条件审查。构建风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制,落实企业质量安全风险自辨自控、隐患自查自治理责任。

## (三) 提升技术创新能力

1、推进信息化技术应用。加快推进建筑信息模型(BIM)技术在规划、勘察、设计、施工和运营维护全过程的集成应用。推进勘察设计文件数字化交付、审查和存档工作。加强工程质量安全监管信息化建设,推行工程质量安全数字化监管。

2、推广工程建设新技术。加快先进建造设备、智能设备的推广应用,大力推广建筑业10项新技术和城市轨道交通工程关键技术等先进适用技术,推广应用工程建设专有技术和工法,以技术进步支撑装配式建筑、绿色建筑等新型建造方式发展。

3、提升减隔震技术水平。推进减隔震技术应用,加强工程建设和使用维护管理,建立减隔震装置质量检测制度,提高减隔震工程质量。

## (四) 健全监督管理机制

1、加强政府监管。强化对工程建设全过程的质量安全监管,重点加强对涉及公共安全的工程地基基础、主体结构等部位和竣工验收等环节的监督检查。完善施工图设计文件审查制度,规范设计变更行为。开展监理单位向政府主管部门报告质量监理情况的试点,充分发挥监理单位在质量控制中的作用。



加强工程质量检测管理,严厉打击出具虚假报告等行为。推进质量安全诚信体系建设,建立健全信用评价和惩戒机制,强化信用约束。推动发展工程质量保险。

2.加强监督检查。推行“双随机、一公开”检查方式,加大抽查抽测力度,加强工程质量安全监管执法检查。深入开展以深基坑、高支模、起重机械等危险性较大的分部分项工程为重点的建筑施工安全专项整治,加大对轨道交通工程新开工、风险事故频发以及发生重大事故城市的监督检查力度。组织开展新建工程抗震设防专项检查,重点检查超限高层建筑工程和减隔震工程。

3.加强队伍建设。加强监督队伍建设,保障监督机构人员和经费。开展对监督机构人员配置和经费保障情况的督查。推进监管体制机制创新,不断提高监管执法的标准化、规范化、信息化水平。鼓励采取政府购买服务的方式,委托具备条件的社会力量进行监督检查。完善监督层级考核机制,落实监管责任。

### 三、细化落实行动:《行动方案》的主要内容

本次上海市《行动方案》主要是对《提升方案》的四大任务的延续、深化和落实。总体上包括以下内容:

**进一步強化质量安全责任落实。**1.强化和落实工程建设参建各方责任。2.强化和落实项目负责人和其他关键岗位人员的责任。3.强化和落实施工一线作业人员质量安全责任。4.强化和落实行政主管部门质量安全监管责任。

**进一步提升工程项目质量安全管理水平。**1.全面提升勘察、设计质量水平。2.全面提升工程项目施工质量总体水平。3.全面提升建筑施工安全管理水

平。4.强化监理工作,全面落实监理报告制度。

**进一步提升工程质量安全技术创新能力。**1.推进信息化技术应用。2.推广工程建设新技术应用。3.提高工程抗震质量管理水平。

**进一步健全工程质量安全监管体制机制。**

1.创新工程质量安全监管模式。2.加强监督检查、严格执法查处。3.进一步加强监督检查队伍建设。

### 四、多管齐下:安全领域相关配套措施

2017年5月16日,上海市住建委发布了《关于发布本市建筑施工企业办理安全生产许可证人员配置标准细则的通知》;

2017年5月24日,国家安全监管总局发布了《对安全生产领域失信行为开展联合惩戒的实施办法》;

2017年5月31日,住建部办公厅发布了《关于进一步加强危险性较大的分部分项工程安全管理的通知》;

2017年6月7日,住建部安全生产管理委员会办公室发布了《起重机械、基坑工程等五项危险性较大的分部分项工程施工安全要点》。

注:该文件内容见本期《法规选编》P89



## 解读

### 《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》、《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》

2017年5月,财政部、发展改革委、司法部、人民银行、银监会、证监会发布《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》(财预[2017]50号)(以下简称《50号文》)。随后,财政部发布了《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》(财预[2017]87号)(以下简称《87号文》)。这两份文件,分别从正面和负面的形式规定了地方政府融资的范围,引发了社会强烈的反响,并带来了一些问题。

#### 《50号文》的内容解读

2014年修订的预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43号)(以下简称《43号文》)实施以来,中央就对地方政府的债务管理进行了规范,在此背景下,《50号文》的出台进一步规范了政府债务的管理。

(一)明确了政府与融资平台公司之间的界限

1.关于融资平台公司管理方面的四个“不得”

(1)地方政府及其所属部门不得干预融资平台公司日常运营和市场化融资。

(2)地方政府不得将公益性资产、储备土地注入融资平台公司。(3)地方政府不得承诺将储备土地预期出让收入作为融资平台公司偿债资金来源。(4)地方政府不得利用政府性资源干预金融机构正常经营行为。

2.关于金融机构支持融资平台公司方面的一个“不得”

金融机构为融资平台公司等企业提供融资时,不得要求或接受地方政府及其所属部门以担保函、承诺函、安慰函等任何形式提供担保。

3.关于地方政府提供担保的两个“不得”

除外国政府和国际经济组织贷款转贷外,地方政府及其所属部门不得为任何



单位和个人的债务以任何形式提供担保,不得承诺为其他单位和个人的融资承担偿还责任。

#### 4.目的——促进融资平台公司市场化

《50号文》明确要求各省级政府尽快组织一次地方政府及其部门融资担保行为的摸底排查,并于今年7月31日前清理整改到位,否则依法追究相关责任人的责任。还要求融资平台公司在境外举债融资时,应当向债权人主动什么不承担政府融资职能。所有上述规定的目的,均在于明确政府和融资平台公司之间的界限,促进融资平台公司的市场化。

#### (二)建立跨部门联合监管和防控机制的三个突破

首次将司法行政部门纳入了规范地方政府举债融资行为的发文主体和监管主体;首次将注册会计师协会、资产评估协会、律师协会三个行业自律组织纳入规范地方政府举债融资行为的监管主体;首次将中介机构的违法违规行为纳入了规范地方政府举债融资行为的整治范围。

#### (三)规范 PPP 模式

##### 1.支持和鼓励政府设立基金

允许地方政府以单独出资或与社会资本共同出资方式设立各类投资基金,依法实行规范的市场化运作,按照利益共享、风险共担的原则,引导社会资

本投资经济社会发展的重点领域和薄弱环节,政府可适当让利。

##### 2.严查不规范基金

地方政府不得以借贷资金设立各类投资基金,严禁地方政府利用 PPP、政府出资的各类投资基金等方式违法违规变相举债,与国务院另有规定外,地方政府及其所属部门参与 PPP 项目,设立政府出资的各类投资基金时,不得以任何方式承诺回购社会资本方的投资本金,不得以任何方式承担社会资本方的投资本金损失,不得以任何方式向社会资本方承诺最低收益,不得对有限合伙制基金等任何股权投资方式额外附加条款变相举债。

#### 二

#### 《87号文》的内容解读

2017年6月2日,财政部发布了《87号文》,其内容是坚决制止地方政府以政府采购的名义违法违规进行融资,强调政府购买服务要在年度预算和中期财政规划中据实足额安排,先预算后购买;严格按照政府采购法确定的服务范围实施政府购买,将货物(原材料、燃料、设备、产品)、建设工程改扩建、基础设施建设以及储备土地前期开发、农田水利等建设工程纳入政府购买服务的“负面清单”;严禁利用或者虚构政府购买服务合同违法违规融资;做好政府购买服务信息公开。

##### (一)《87号文》印发的背景

财政部有关负责人就印发《财政部关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》答记者问:

《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96号)印发后,各地稳步推进政府购买服务工作,落实以事定费、费随事转,把政府向社会公众提供的一部分公共服务事项,通过发挥市场机制作用交由具备条件的社会

力量承担,推动政府职能转变,提高公共服务水平和效率,取得了良好成效。但与此同时,一些地区违反政府采购法和国办发〔2013〕96号文件规定,以政府购买服务名义变相举债融资,存在违法违规扩大政府购买服务范围、超越管理权限延长购买服务期限等问题,加剧了财政金融风险,不仅与党中央、国务院决策部署和预算法(2014年修订)精神不符,而且影响了经济财政健康、可持续发展。

党中央、国务院高度重视政府债务风险防范。中央经济工作会议、中央政治局会议、国务院常务会议、政府工作报告均提出明确要求。为进一步规范地方政府融资行为,近期财政部会同发展改革委、司法部、人民银行、银监会、证监会等部门印发了《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》(财预〔2017〕50号),依法依规对 PPP、政府投资基金等政府与社会资本方各类合作行为提出明确要求。在此基础上,此次财政部进一步印发《87号文》,坚持问题导向,依法依规对政府购买服务行为做出规范,初步实现了对当前地方政府及其部门主要违法违规融资方式的政策全覆盖。

印发《87号文》是贯彻落实党中央、国务院有关精神的关键举措,着力解决当前地方政府以政府购买服务名义违法违规融资问题,有利于指导和督促地方把风险化解在源头,对防范和化解系统性金融风险具有重要意义。

##### (二)政府购买服务与 PPP 的区别

###### 1.比较的前提

政府购买服务从广义上来说,包含了公共服务的购买,而 PPP 在我国强调的也是在公共服务领域,因此,广义上的政府购买服务是包含 PPP 的。

但是,从财预〔2017〕87号文内容来看,政府购买服务是狭义的,指的是国办发〔2013〕96号文规定的内容,尤其是指 87 号文负面清单里的项目,本

文要讨论的也是这种非规范操作的政府购买服务,这是以下文字涉及“政府购买服务”的边界前提。

因此,在对两者进行比较是狭义 PPP 与政府购买服务的对比,这是比较的前提和边界。

##### 2.应用依据和范围

###### (1)政府购买服务

政府购买服务的依据是国办发〔2013〕96号《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,应用范围是政府向社会力量购买服务的内容为适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的公共服务,突出公共性和公益性。白名单包括:教育、就业、社保、医疗卫生、住房保障、文化体育及残疾人服务等基本公共服务领域。非基本公共服务领域凡适合社会力量承担的。具体来说,范围主要是各级政府拟定购买服务目录,确定的购买服务计划。

###### (2)政府与社会资本合作(PPP)

PPP 操作的依据主要包括:财金〔2014〕76号《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》;财金〔2014〕113号《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知》;财金〔2015〕166号《关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台运行的通知》;财金〔2016〕90号《财政部关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》;财金〔2016〕92号《关于印发<政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法>的通知》等。

从这些文件中可以看到,PPP 的应用范围,主要是公共服务领域。具体操作中,两个“强制”:一是试点包括垃圾处理、污水处理等公共服务领域强制应用 PPP;二是其他中央财政给予支持的公共服务领域,对于有现金流、具备运营条件的项目,要“强制”实施 PPP 模式识别论证,鼓励尝试运用 PPP 模式,注重项目运营,提高公共服务质量。

二者比较,二者范围较为相似,但相关政策依据不同,更重要的是,87号文针对前者进行了规范和限制,尤其是列举了负面清单,但87号文对PPP操作是没有影响的。

### 3. 操作程序

#### (1) 政府购买服务

主要包括建立完善政府购买服务目录,实操中主要是审核是否属于目录范围。通过的即可以向社会公布购买的服务项目、内容以及对承接主体的要求和绩效评价标准等信息,采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源、询价等方式确定承接主体。

#### (2) 政府与社会资本合作(PPP)

在确定是否采取PPP模式时,主要步骤包括编制项目初步实施方案,财政会同相关部门进行物有所值评价,财政部门做出财政承受能力论证,之后纳入PPP目录,再由政府进行审批。审批通过之后,可以进行社会资本的招采。

二者比较显然可以看出,PPP的审批较多的强调了评价论证过程,对后期的监督做了更多的操作性规定,显然更加科学。

#### 4. 政府购买服务和PPP产生混淆的原因

现实工作中,很多对政府购买服务和PPP感觉基本相似,主要的原因有两点:

##### (1) 理解问题

对上述的几个方面不了解,导致认为PPP项目尤其是政府付费类是一回事。

##### (2) 操作问题

目前很多的PPP项目,面对相关程序要求,完全形式化,造成假PPP,在社会上造成一种印象,PPP只不过是多了个包装的政府购买服务而已。

##### 5.87号文后政府购买服务类何去何从

(1)87号文的目的是规范,而不是禁止



虽然87号文使用很多“严禁”等概念,但千万不能理解成是对政府购买服务的否定,对96号文的否定。相反,它是对严格执行96号文、规范应用政府购买服务的强调。甚至可以说是96号文的法律责任及操作的补充文件,与现有的50号号文件组成系列文件,共同严格控制地方政府债务、减少财政风险。

#### (2) 打算通过政府购买服务形式操作的项目

毫无疑问,87号文名列表的负面清单项目,不得继续采用政府购买服务形式操作,文件明确规定:政府建设工程项目确需使用财政资金,应当依照《中华人民共和国招标投标法》规范实施。

#### (3) 处于政府购买服务形式操作过程中的负面清单项目

尚未签署相关合同的项目,毫无疑问不能继续进行合同签署工作。

已经签署合同的,就属于地方政府违法违规举债融资行为。对地方政府违法违规举债担保形成的债务,根据财预50号文规定,按照《国办函〔2016〕88号、财预〔2016〕152号》依法妥善处理,即依法由地方政府、债权人、债务人参照政府承诺担保金额、财政承受能力等协商确定。

#### (4) 如何理解文件中的例外规定

党中央、国务院统一部署的棚户区改造、易地扶贫搬迁工作中涉及的政府购买服务事项,按照相关规定执行。有人理解为涉及该两类项目的,可以按照本文所称的政府购买服务形式继续,但实际上,相关

文件对政府购买服务做了明确限定的。国发〔2015〕37号《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》规定:各省(区、市)应根据棚改目标任务,统筹考虑财政承受能力等因素,制定本地区政府购买棚改服务的管理办法。

市、县人民政府要公开择优选择棚改实施主体,并与实施主体签订购买棚改服务协议。市、县人民政府将购买棚改服务资金逐年列入财政预算,并按协议要求向提供棚改服务的实施主体支付。年初预算安排有缺口确需借政府债务弥补的市、县,可通过省(区、市)人民政府代发地方政府债券予以支持,

#### (三) 真假PPP项目对照表

	检查事项	不符合真PPP的标准
主体资格	政府方	国有企业或融资平台公司作为政府方签署PPP项目合同的;
	社会资本方	未按国办发〔2015〕42号文要求剥离政府性债务、并承诺不再承担融资平台职能的本地融资平台公司作为社会资本方的。
合作内容	适用领域	不属于公共产品或公共服务领域的;
	运作方式	采用建设-移交(BT)方式实施的;
合作期限	合作期限	合作期限(含建设期在内)低于十年的;
	变相融资	采用固定回报、回购安排、明股实债等方式进行变相融资的
合作期限	规划立项	项目不符合城市总体规划 and 各类专项规划,新建项目未按规定程序完成可行性研究、立项等项目前期工作的
	两个论证	未按财政部相关规定开展物有所值评价或财政承受能力论证的
定量指标	政府采购	已进入采购阶段或执行阶段的项目,未按政府采购相关规定选定社会资本合作方的。
	材料规范	是否符合规定
	实施方案	交易边界、产出范围及绩效标准清晰,风险识别和分配充分、合理,利益共享机制实现激励相容,运作方式及采购方式选择合理合规,合同体系、监管架构健全
	VFM报告	定性及定量评价的方法和过程是否科学合理
	财政报告	论证方法和过程是否科学
示范价值	实施进度	准备工作是否充分,立项、土地、环评等审批手续是否完备,所处阶段及社会资本相应程度如何,是否具备在入选一年内落地的可能性
	示范价值	项目是否符合行业或地区发展方向和重点,是否具备较好的探索创新价值和推广示范意义(25%)。

## 解读

## 《关于加快运用PPP模式盘活基础设施存量资产的有关工作的通知》

2017年7月3日,为更好运用PPP模式盘活基础设施存量资产、形成良性投资循环,国家发展和改革委员会印发了《关于加快运用PPP模式盘活基础设施存量资产有关工作的通知》(发改投资〔2017〕1266号)(以下简称《通知》)。

## 国家一直鼓励盘活存量资产

自改革开放以来,经过长期的建设,我国已经形成了相当数量的基础设施存量资产。这些存量资产通常可以具备良好的现金流,但目前因为地方政府资金问题,运营的效率不高,未能充分发挥其效用。

为此,国家一直鼓励使用PPP模式来盘活存量资产。

《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国发〔2014〕60号)提出,“政府可采用委托经营或转让—经营—转让(TOT)等方式,将已经建成的市政基础设施项目转交给社会资本运营管理”。

《关于政府和社会资本合作示范项目实施的有关问题的通知》(财金〔2014〕112号)要求,各级政府财政部门鼓励和引导地方融资平台公司存量项目,以TOT(转让—运营—移交)等方式转型为PPP项目,积极引导社会资本参与存量项目的改造和运营。

《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南

(试行)的通知》(财金〔2014〕113号)指出,“行业主管部门可从国民经济和社会发展规划及行业专项规划中的新建、改建项目或存量公共资产中遴选潜在项目”。

《国家发展改革委中国证监会关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作(PPP)项目资产证券化相关工作的通知》(发改投资〔2016〕2698号),就推动PPP项目资产证券化融资相关工作作出全面安排,其中一些细分领域的政策,实际上也推动着存量资产的PPP模式运用,比如“水十条”和标准的出台,催生了一批污水处理厂厂的提标改造PPP项目。

## PPP模式盘活存量项目的意义

(一)更好地吸引民间资本进入基础设施领域,增加民营企业投资机会

目前,民营企业参与的PPP项目数量多,但投资规模小,多是一些小型PPP项目,投资规模大的基础设施项目参与较少。据市场机构统计,2014年1月至2017年6月,已公布社会资本方中标人的PPP项目达到3774个,平均投资规模约14.8亿元,其中民营企业单独或作为联合体牵头人中标项目的平均投资规模约7.8亿元,明显小于总体平均规模。

造成这种现象的原因大致有三点:一是新建的大型基础设施项目所需投资量大,而民营企业总体上投融资能力不强,参与这些新建项目易受约束;二是民营企业在重大项目的施工经验、能力和资质方面有所欠缺,在激烈的市场竞争中往往不具有优势;三是民营企业推进项目前期工作还面临一些困难。

与新建项目相比,对存量项目推行PPP模式,所需新增投资少,较少涉及大规模施工,报建审批等前期工作通常已经完成,规避了民间资本参与PPP项目特别是大型基础设施PPP项目的诸多障碍,为民营企业发挥专业技术和能力优势创造了有利条件,丰富了民营企业参与PPP的机会。

(二)有利于吸引具有较强运营能力的社会资本,提高基础设施运营效率

据统计,2014年以来,大约55%以上的PPP项目由施工企业中标。这些施工企业具备较强的施工能力,但长期运营能力相对偏弱,这对PPP模式长期可持续发展是不利的。在存量基础设施领域推广PPP模式,对施工的要求弱化,而项目运营需求大大提升。这为具有较强运营管理经验和能力的社会资本提供了更多的参与机会,有利于激励专业运营商充分利用自身专业技术和能力优势,节约运营成本,提高运营效率,降低运营质量。

(三)有利于拓宽基础设施建设资金来源,减轻地方政府债务负担

随着许多地方财政收入增速放缓、融资平台被要求剥离政府融资职能,地方基建投资面临着一定的资金来源压力。通过盘活存量资产收回资金,为基础设施项目建设提供了新的资金来源,扩大了地方政府投资能力。同时,回收资金可用于偿还存量项目的贷款,或者在转让存量资产时将债务一并转让给社会资本方,在一定程度上可以减轻地方政府债务负担。另外,存量项目已经历一定年限的运营期,更

容易准确测算项目收益和运营成本支出,进而精确确定政府可行性缺口补助,这对控制政府中长期支出是有利的。

(四)有利于规范PPP运作,降低项目融资成本

优质存量项目收益较好,并已形成较稳定、可预期的现金流,便于投资人对项目未来的风险和收益作出合理分析判断。因此,与投资新建PPP项目相比,投资人参与存量项目所面临的风险相对较小,其要求地方政府提供回购安排、固定回报等承诺的动力也会弱化,在客观上对规范开展PPP项目将起到一定的积极作用。同时,由于风险较小,金融机构也会更愿意提供融资支持,项目融资成本也会有所降低。

## 存量资产运用PPP模式的四大难点

第一,存量资产的定价问题。目前缺乏权威的方法和机制,对存量资产进行定价。如定价过低,则涉嫌国有资产流失,如定价则必然影响社会资本参与存量资产PPP运营的积极性。

第二,存量资产的转让程序问题。国有资产的转让一般应当在政府的联合产权交易所(公共资源交易中心)进行,这种方式如何与目前PPP模式的招标采购程序相衔接应予以明确。

第三,存量资产中从业人员的安置问题。既然是存量资产,其项目原本一般也有工作人员,如将来社会资本方介入,如何妥善安置这些工作人员,以及由此产生的费用如何承担,都会影响到PPP模式的展开。

第四,存量资产中的现金流问题。区别于新建项目,存量项目的特征之一,就是其已经建成,并多半已经进入运营模式,有着固定的收益模式。对于社会资本方而言,稳定的预期收益,是其投入存量项目的重要原因。本次《通知》中也明确,要在符合国有资



产管理等相关法规制度的前提下，优先推出边界条件明确、商业模式清晰、现金流稳定的优质存量资产。但是，目前我国存量资产中有充足现金流保障的项目并不多。对于不能满足现金流的项目，社会资本的积极性并不高。

#### 四 存量资产中可运用的模式

一是对拟采取 PPP 模式的存量基础设施项目，可通过转让—运营—移交（TOT）、改建—运营—移交（ROT）、转让—拥有—运营（TOO）、委托运营、股权投资等多种方式，将项目的资产所有权、股权、经营权、收费权等转让给社会资本。

二是对已经采取 PPP 模式且政府方在项目公司中占有股份的存量基础设施项目，可通过股权转让等方式，将政府方持有的股权部分或全部转让给项目的社会资本方或其他投资人。

三是对在建的基础设施项目，积极探索推进 PPP 模式，引入社会资本负责项目的投资、建设、运营和管理。目前，一些企业经常反收，报批报建等前期工作推进有困难，而在建项目已完成这些前期工作，这对社会资本方会有一定的吸引力。

2017年6月7日，财政部、人民银行、证监会又发布了《关于开展政府和社会资本合作项目资产证券化有关事宜的通知》（财金〔2017〕55号）（以下简称“55号文”），相较于此前国家发改委发布的《关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作（PPP）项目资产证券化相关工作的通知》（发改投资〔2016〕2698号），55号文在鼓励和支持 PPP 项目资产证券化的同时，重点强调“规范”和“优化”，具体内容呈现出以下特点：

一是明确资产证券化不是社会资本方的退出方式。PPP 模式的期限原则上不低于十年，社会资本方将有相当长一段时间和项目公司“绑定”在一起。项目公司的股东可以以股权作为基础资产发行资产证券化产品，这是否意味着股东可以通过资产证券化的方式退出 PPP 项目呢？55号文明确“不得通过资产证券化改变控股股东对 PPP 项目公司的实际控制权和项目运营责任，实现变相“退出”，影响公共服务供给的持续性和稳定性”，因此，对于控股股东（通常为社会资本方）而言，“全身而退”绝无可能，但是对于政府方而言，由于不涉及实际控制权和运营责任，资产证券化倒是个提前收回投资的不错路径。

二是明确政府不承担偿付责任。资产证券化产品要降低发行成本，能否提供足够的增信措施是关键。常规的资产证券化产品增信措施包括第三方的担保及差额补足承诺等。那么作为 PPP 项目利益相关方的政府能否为 PPP 项目公司的资产证券化产品提供担保或差额补足呢？55号文的回答是“不得将资产证券化产品的偿付责任转嫁给政府或公众，并影响公共服务的持续稳定供给。”加之《预算法》“地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保”的要求，政府为 PPP 项目资产证券化产品增信亦无可能。

三是要求合理分担资产证券化的成本收益。资质良好的资产证券化产品可以以较低的成本从市场上获得融资，如果融资成本低于 PPP 项目收益，项目公司就可能从中获得超额收益。产生的超额收益并非归原始收益人所有，“而应按照合同约定进行分配。”

除了明确提到的要求，以下问题也值得我们关注和思考：

## 解读

### 《关于规范开展政府和社会资本合作项目资产证券化有关事宜的通知》

关于项目公司股东的股权能否作为证券化基础资产（55号文）提出，项目公司的股东可以以能够带来现金流的股权作为基础资产，发行资产证券化产品，盘活存量股权资产，提高资产流动性。前提是项目建成运营 2 年后，并且控股股东发行规模不得超过股权带来现金流现值的 50%，其他股东发行规模不得超过股权带来现金流现值的 70%。

首先从理论上讲，资产证券化是针对资产的，是资产的信用融资，而股权对应的是企业的整体运营效果，是企业信用，所以资产证券化与股权的收益性质完全不同。

其次，从法律上讲，股东对企业的权益，是排在企业的债权人之后的，即企业的收入应先偿还欠债权人的债务，才能向股东分配，如果没还清债务之前，企业没有盈利，是不能向股东分配的，如果债权人主张债权，查封企业财产和账户，股东也不能分配企业收益。

第三，从现金流上讲，企业经营中可能有借款，即存在财务杠杆，财务杠杆能放大企业的收益或亏损，所以，股权的收入不如资产更稳定，现金流更难控制，而证券化的基本要求就是要有稳定的可预期的现金流。

第四，从 PPP 项目操作上讲，很多 PPP 投资非常大，所以社会资本方资金非常紧张，以至于项目资

本金也找金融机构融资，想退出的也正是这部分资金。但项目资本金融资后，在项目具体建设上，还通过其他渠道进行融资，即项目资本金之外的融资（以下称第二笔债务），那么 PPP 项目公司就有两个债务（资本金部分是“潜在的债务”）。

当 PPP 项目的资产证券化之后，证券化获得的资金是给 PPP 项目公司的，只有获得的资金足够项目偿还所有第二笔债务后，PPP 项目公司才有负债，获得的收入才能向股东分配，但项目公司收入已经证券化了，所以收入要通过 SPV 支付给投资者，除非支付后还有剩余，才能做股东证券化，如果没有剩余，股权证券化是没有支付的现金流的。

第五，从会计上讲，企业只有在有利润的情况下才能向股东支付，PPP 项目投资巨大，而各地的收益并不太高，那在会计上什么时候会出现利润？在没有情况下向股东分配资金是不合法的。

第六，从评级上讲，资产证券化的评级与企业主体的评级是两个不同的体系和标准，股权证券化按哪个方式进行评级？

#### 关于承包商等作为发起人

（55号文）提到，为项目公司提供建设支持的承包商等企业作为发起人（原始权益人），可以同债权、收益权等作为基础资产，按监管规定发行资产证券化产品。

这个愿望是好的，但熟悉建筑施工合同的人就会注意到，建筑施工合同非常复杂，在施工过程中双方会有大量的洽商、变更、签证，所以导致合同施工的价格会有很多争议，而监管对债权类资产证券化的要求是，原始权益人（承包商）对债务人（PPP项目公司）负有义务（按工期、质量完成建筑施工的义务）的，该义务是否履行完毕，那承包方的施工义务是否履行完毕，施工只有到竣工验收才能证明义务履行完毕，中间的施工过程不能确定义务履行完毕，那PPP项目公司是否应向承包商支付工程款是不确定的，在现金流不确定的情况下如何进行证券化。

还有，施工合同的工程款支付，是不稳定的，应是按施工节点支付的，但事实上还经常有拖欠现象，不是一个稳定的现金流，作证券化的基础资产有一定的难度。

#### 关于真实出售和破产隔离

《55号文》提出要坚持真实出售、破产隔离原则，在基础资产与发起人（原始权益人）资产之间做好风险隔离。但很多证券化是公用事业和基础设施，这些项目的资产往往没有确定所有权的归属，如高速公路和市政道路，也没有权属登记，是无法进行转移和出售的。而所谓的收益权，只是转让的现金流，是一种支付承诺，如果PPP项目公司的资产被查封，收益权是不成对抗的。所以在PPP项目证券化中真实出售和破产隔离存在很大困难。

2017年4月25日，国家发改委办公厅发布了《政府和社会资本合作（PPP）项目专项债券发行指引》（发改办财金[2017]730号）（以下简称《指引》）。

PPP项目专项债券，是发改委在推出项目收益债券、PPP项目资产证券化之后，在PPP领域又新增的一个融资渠道。对引导社会资本投资于PPP项目建设，积极发挥企业债券融资对PPP项目建设的支持作用，无疑具有重大积极意义。

#### 主要内容

《指引》分为四个部分，分别明确PPP项目专项债券的适用范围和支持重点、发行条件、审核要求、信息披露要求和投资者保护机制。

##### 1. 适用范围和支持重点

PPP项目专项债券，是指由PPP项目公司或社会资本方发行，募集资金主要用于以特许经营、购买服务等PPP形式开展项目建设、运营的企业债券。

《指引》明确，现阶段PPP项目专项债券支持的重点领域为：能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等传统基础设施和公共服务领域的项目。

##### 2. 发行条件

PPP项目专项债券的发行，除应符合《公司法》、《证券法》、《企业债券管理条例》及其他企业债券的相关文件要求外，还应符合下列条件：

- 资金用途：发行资金可用于PPP项目建设、运营，或偿还已直接用于项目建设的银行贷款；
- 项目运作规范：PPP项目运作应规范、透明，已履行审批、核准、备案手续和实施方案审查程序；
- 合同体系合法规范：已建立以PPP项目合同为核心的合同体系，相关合同文件应合法、规范、有效，包含股东持股比例、项目运营收益来源和标准（包括但不限于项目运营收入、运营成本、财政补贴、税收优惠、提前终止补偿

## 解 读

### 《政府和社会资本合作（PPP）项目专项债券发行指引》

等）、项目风险分担模式等内容；

- 稳定的项目收益：PPP项目应能够产生持续稳定的收入和现金流，项目收益优先用于偿还债务本息；来源于政府付费和财政补贴的项目收益应按规定纳入中期财政规划和年度财政预算；

- 传统基础设施领域的PPP项目应纳入传统基础设施领域政府和和社会资本合作（PPP）项目库。

##### 3. 审核要求

PPP项目专项债券在相关手续齐备、偿债措施完善的基础上，发改委的审核程序将得到加快和简化，并适当放宽要求，具体体现为：

- 在偿债保障措施完善的情况下，允许企业使用不超过50%的债券募集资金用于补充营运资金，以项目收益债券形式发行PPP项目专项债券除外；

- 主体信用等级达到AA+及以上且运营情况较好的发行主体申请发行PPP项目专项债券，可适当调整企业债券现行审核政策要求，包括：

- 核定发债规模时不考察非金融企业债务融资工具的规模；

- 发行人可根据实际情况自主选择是否设置市场化增信方式；

- 以项目收益债券形式申请发行PPP项目专项债券，可不设置差额补偿机制，但应明确项目建设期利息偿付资金来源，并提供相应法律文件；

- 鼓励上市公司及其子公司发行PPP项目专项债券；

- PPP项目专项债券发行人可根据项目资金回流的具体情况科学设计债券发行方案，支持合理灵活设置债券期限、选择权及还本付息方式，债券存续期不得超过PPP项目合作期限；

- PPP项目专项债券批复文件有效期不超过2年，债券发行时发行人自身条件和PPP项目基本情况应当未发生可能影响偿债能力的重大不利变化。

##### 4. 信息披露和投资者保护

为保护投资者利益，《指引》也强调了PPP项





目债券的信息披露要求:

在债券发行前,发行人和主承销商应对项目实施方案、PPP项目合同、项目入库情况、建设运营情况及本期债券可能存在的风险等事项进行充分披露:

在债券存续期内,发行人和主承销商应定期公告或通报项目建设进度、项目合同履行情况、运营服务绩效评价结果等信息:

在项目建设、运营情况发生重大变化或发行人发生对投资者有重大影响的事项时及时公告或通报。

在投资者保护方面,《指引》特别要求在募集说明书中约定投资者保护机制的约定,例如交叉违约条款、事先约束条款和加速到期条款。

## 二

### 简要点评

业内认为,相比于传统融资方式,PPP项目专项债券兼具效率高、条件宽、期限长、灵活度大、融资成本低等特点,可极大支持项目建设期和运营期的融资需求,与主要解决投资者退出需求的PPP资产证券化相呼应,形成前后两端的有效互补,对解决PPP项目融资难具有很大的现实意义。

尤其值得注意的是,比起普通企业债券,PPP专项债券体现了“项目融资”的概念。按照《指引》,PPP项目专项债券,以项目本身的信用为基础,主要还款来源于PPP未来收益;同时,在增信措施方面,允许具备一定条件的发行主体(即信用等级达到AA+以上且运营情况良好)可根据实际情况自主选择是否设置市场化增信方式,以项目收益债券形式申请发行的PPP项目专项债券,还可以不设置差额补偿机制。

从本质上说,PPP是“一种以项目现金流为主,而不是以传统的企业资产负债表为主的融资模

式”,“项目融资”应该是所有PPP项目融资的核心。“现有金融管制和风险管理政策需要通过创新完善才能适应这种新的变革”。《指引》的发布,正体现了管理部门在这方面的努力,即让PPP项目的融资回归“项目融资”这个核心。

#### 本专题参考资料来源:

- 1、87号文:政府购买服务与PPP区别及其未来——王安凤
- 2、PPP项目是真是伪——度川管理研究部根据汪金敏演讲整理
- 3、PPP资产证券化:问渠那得清如许,为有源头活水来——靳林明
- 4、PPP模式盘活存量项目的意义——韩志峰
- 5、《政府和社会资本合作(PPP)项目专项债券发行指引》简评——缪剑文、顾梦怡
- 6、新华通讯社、中国经营网、E20水网固废网、弘毅咨询等

注:本专题相关文件见本期《法规选编》P22和P36、P61、P41、P20

