

政府投资项目策划咨询服务方案



中至远（北京）资本管理有限公司

2021年1月

目 录

一、新政策形势下政府投资项目解读.....	1
二、业务内容介绍.....	2
（一）业务合作对象.....	2
（二）业务内容.....	2
三、政府投资项目运作模式的选择.....	4
（一）特许经营模式.....	4
（二）PPP 模式.....	5
（三）政府购买服务.....	5
（四）专项债模式.....	6
（五）ABO 模式.....	7
（六）“投资人+EPC”模式.....	8
四、服务机构介绍.....	10
五、领衔专家介绍.....	12

一、新政策形势下政府投资项目解读

2021年是“十四五”规划的开局之年，为认真落实高质量项目引领高质量发展的战略部署，充分发挥政府投资项目对“稳增长、扩投资、促转型、惠民生”的支撑作用，按照“筹划、包装、储备、实施”的项目谋划工作思路，各级地方政府应切实做好政府投资项目谋划工作。

政府投资项目，是指在区域范围内使用财政预算安排的资金进行固定资产投资建设活动的建设项目，包括新建、扩建、改建、技术改造等项目。其主要特征是：以行政事业单位、国有企业、平台公司为建设主体，资金来源以各级财政性资金为主导，主要投向为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、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。

政府投资项目策划包装，是指项目单位或主管部门通过项目筹划、储备、前期手续办理等工作，按照国家项目基本建设程序，将政府投资项目前期立项手续，争取纳入国家重大项目库的整个工作过程。项目完成策划包装并入库后，就基本具备了对上争取中央、省级相关项目资金的条件。

近年来，国家相继发布了43号、50号、27号、712号等一系列政策文件，在地方政府基础设施及公共配套服务建设领域趋于严监管模式，尤其防范新增地方隐性债务风险，导致地方政府，社会资本，金融机构等各参与主体实施政府投资项目存在推进艰难的局面。

因此，政府投资项目如何选择合法合规的运作模式成为了地方政府推动区域经济的重要抓手。我们结合近年来各地政府投融资项目重构和谋划包装的宝贵经验，将一如既往的为地方政府提供专业化、流程化、可操作的咨询服务，加快各地政府投资项目顺利推进实施。

二、业务内容介绍

（一）业务合作对象

- 地方政府及行业主管部门（含管委会）；
- 地方国有企业（含投融资平台公司）；
- 社会资本方（包括投资人、建设方、运营方、开发商等）。

（二）业务内容

公益性项目类型：包括垄断性项目、竞争性项目、非经营性项目及综合开发项目，不同的项目类型将采用不同的操作模式。

1. 项目类型：

- 垄断性项目：污水处理、垃圾处理、供热、供气、供水等。
- 竞争性项目：医疗卫生、养老、文化旅游等。
- 非经营性项目：市政道路、绿地、广场、公园等。
- 综合开发项目：片区开发、特色小镇、田园综合体等。

2. **服务原则：**参与到具体项目中，参与项目全过程。

3. **服务对象：**地方政府、地方国有企业、社会资本。

4. **服务报价：**协商后确定。

5. **项目模式种类：**特许经营、PPP、政府采购、ABO、企业投资、资源补偿等，可组合使用。

6. 服务内容：

- 参与项目的前期研判、方案设计

- 出具《项目策划书》

在项目策划包装过程中，重点突出项目核心边界条件、用地情况、交易模式、投资效益、风险分析等关注点；在通过实地调研、资料搜集、分析论证之后，形成项目策划书。

- 出具《项目实施方案》

项目进入实质性阶段，根据《项目策划书》编制详细《项目实施方案》。

- 协助完成项目公司（如有）设立的有关文件
- 协助完成项目合作协议及其他必要文件的法律审核
- 参与项目洽谈全过程

三、政府投资项目运作模式的选择

根据《政府投资条例》（2019）国发 712 号规定，政府投资资金应当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、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。政府投资资金按项目安排，以直接投资方式为主；对确需支持的经营性项目，主要采取资本金注入方式，也可以适当采取投资补助、贷款贴息等方式。

通过政府投资项目的资金来源判断，通常来自于地方政府的一般公共预算收入、政府一般债券、政府专项债券、中央财政的专项补贴、城乡建设用地增减挂钩所获土地增值收益、村庄整治增加耕地获得的占补平衡指标收益。政府直接投资项目主要针对非经营属性的项目，而对于有一定收益的公益性项目，可转化为企业投资项目，再结合项目自身属性和建设内容，运用系统整合思维，合法合规统筹谋划项目的运作模式，下面仅对常用的几种模式作简要介绍。

（一）特许经营模式

特许经营模式，主要是针对具有经营性收益的项目。特许经营，是指政府采用竞争方式依法授权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。特许经营模式尤其在供热、供气、污水处理、收费公路等领域更是常见。

2015年4月，国家发改委、财政部、住建部、交通部、水利部、中国人民银行联合颁布了《基础设施和公用事业特许经营管理办法》，在该办法中基础设施和公用事业特许经营领域最常见的是BOT模式，即建设-运营-移交，是指在一定期限内，一般最长不超过30年，政府授予特许经营经营者投资新建或改扩建、运营基础设施和公用事业，期限届满移交政府。

（二）PPP 模式

政府和社会资本合作模式（简称PPP模式）是在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过使用者付费及必要的政府付费获得合理投资回报，政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证公共利益最大化。

对于政府来说，PPP模式是项目完成后社会资本才能开始获得收益，因此PPP模式有利于转换政府职能优势互补，减轻财政负担，促进了投资主体的多元化，应用范围较为广泛。基础设施与公共事业与公共服务领域，既属于公共领域范畴，又属于经营性项目，国家均鼓励采用PPP模式操作的项目。

（三）政府购买服务

政府购买服务，是指通过发挥市场机制作用，把政府直接提供的一部分公共服务事项以及政府履职所需服务事项，按照一定的方式和程序，交由具备条件的社会力量和事业单位承担，并由政府根据合同约定向其支付

费用。

《政府购买服务管理办法（暂行）》（财综[2014]96号）对政府购买服务的种类进行了规定，明确的阐述了环境治理、城市维护等领域适宜采用政府购买服务的方式。

2017年，财政部颁发了《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)》，又对违规政府购买服务的情形做了明确和严格的限制，一是严格规范预算管理，二是严格规范项目范围，严禁将建设工程与服务打包作为政府购买服务项目。政府购买服务模式有了严格的规范和限制。

（四）专项债模式

地方政府发行专项债券是我国新《预算法》施行后明确提出的政府合规性融资模式，时至今日已日渐成熟，成为了地方经济发展的重要引擎。

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。专项债券已经成为了我国政府投资类项目的主要融资模式。目前，我国已经针对土地储备、棚户区改造、停车场、乡村振兴等领域提出了发行政府专项债券的政策规定，将来会有越来越多的政府项目采用专项债的形式筹集资金。

专项债的核心要点为项目的收益与融资自求平衡，因此，应合理、妥善的对项目进行包装，适当创新项目的合理收益，以满足专项债的发行要求以及降低未来偿债不能的风险。

（五）ABO 模式

授权（Authorize）-建设（Build）-运营（Operate）模式首创于北京市交通委员会代表北京市政府与京投公司签署的《北京市轨道交通授权经营协议》（以下简称“协议”）中，即北京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。京投公司也因此成为北京轨道线网发展过程中的统一“业主”。

目前，ABO 模式在片区综合开发应用中较为常见，简要步骤如下：

1. 确定实施主体

由行业本级政府授权本级国有企业作为实施主体，双方签订授权委托协议，实施主体负责项目设计、投资、建设、运营等职责，其中前期工作主要包括项目的概念性规划，投融资模式设计，整体项目立项手续等。本级政府依照约定向实施主体按效付费。

2. 投融资模式设计

一般片区开发具有范围广，建设内容多，体量大，周期长等特点。遵循“政府主导，市场运作，滚动开发，封闭运行，自求平衡”的原则，运

用系统性思维，通盘考虑，整体运作，实务中要根据项目实际情况合法合规设计项目总体开发运作模式和交易结构，并避免形成政府隐性债务。

3. 编制实施方案

按照政策依据和项目资料负责编制项目实施方案（草稿），主要内容有：项目概况、运作模式、交易结构、回报机制、财务评价、项目公司组建、风险分配、合同体系、社会资本方采购、监管架构等。实施方案完成后需经本级政府审核通过。

4. 采购社会资本方

由实施主体负责组织采购社会资本方，发布招标公告，开评标，中标候选人公示，合同谈判等。

5. 组建项目公司

组建项目公司，签订项目合同，股东协议等配套相关协议。

（六）“投资人+EPC”模式

“投资人+EPC模式”即施工企业作为工程总承包方建设本项目，同时该项目也由施工企业或联合体投资并获取投资收益。

根据发改 1098 号文，施工企业或联合体作为投资人，项目资本金也由企业自有资金出资，从而转化为企业投资项目（参照核准备案管理条例、核准目录执行），项目实施合规操作避免造成隐性债务。《政府投资条例》规定“政府投资项目不得由施工企业垫资实施”，而政府投资项目的定义是“政府采取直接投资方式、资本金注入方式投资的项目”。

此外，按照相关规定银行不得为垫资的施工企业发放贷款，在“投资人+EPC模式”下，施工企业是项目的开发主体，银行给其贷款属于给项目主体发贷，从而规避了上述规定。

四、服务机构介绍

中至远（北京）资本管理有限公司（以下简称“中至远”），以助力区域基建和产业经济发展为使命，通过咨询-投资-基金的 CIF 项目服务模式，为地方政府、国企及混合所有制企业提供“战略+管理+投融资”三轮驱动和“政策+合规+管理+金融”四维一体复合型解决方案的专业化公司。

公司致力于“政府投融资平台转型、国有企业改革、片区综合开发、政府项目投融资顾问、PPP 项目咨询、政府产业基金等业务领域，在政府融资平台公司转型、债权债务处置、企业战略规划、公司治理结构、投融资体系设计、国企改革、片区开发等方面具备丰富的实战经验。目前主持完成了多家平台公司的市场化转型，国有企业的投资运营公司试点、混改、员工持股长效激励及并购重整等工作，先后为 100 多个项目提供咨询或顾问服务。

公司的发起人是由国家级研究机构的骨干专家和具有丰富国有企业改革、政府项目谋划及片区开发等经验的实操团队组成，同时拥有多名国家级专家、学者作为公司的专家顾问，为公司的未来发展和业务实务提供专业性指导。

公司作为国家发改委培训中心、财政部中国财政科学研究院培训中心、中国经济体制改革研究会培训中心等多家国家官方机构认可并授权的专业化机构，长期为地方政府及平台公司开展“两新一重”、城市更新、片区开发及未来社区的策划等进行专业授课，为中央直属和地方所属国有企业开展国有企业改制、混合所有制改革、工资与薪酬、员工持股与股权激励等专业授课，为地方政府投资项目和国有企业改革提供智力保证和经验传授。累计培训学员数万人，涵盖我国所有的省、市、自治区。公司已经成为我国在企业培训和智库领域屈指可数的专业化机构，受到了普遍认

可和好评。

公司除开展专业化培训外，一直深入一线开展具体业务，从而形成业务理论与实践的真正有机结合。公司在业务开展过程中，实行“高起点、精专业、强落地”的原则，充分发挥专业化团队的业务实操经验、理论知识、资源优势，极力促成服务项目的有效落地。

提供的主要产品和服务包括：

序号	业务领域	序号	业务领域
1	政府融资平台公司市场化转型升级暨高质量发展咨询	8	国有资本投资运营公司组建及管控咨询
2	国有企业改制、国企混改、并购重组及上市咨询	9	片区综合开发项目全流程咨询
3	国企员工持股与中长期激励体系设计	10	政府项目投融资模式的策划与包装
4	集团管控模式及公司治理结构设计	11	政府专项债券咨询服务
5	国有企业“十四五”战略规划设计	12	政府和社会资本合作（PPP）项目咨询
6	人力资源管理规划	13	政府基金与投行金融服务
7	国资监管权责清单、授权放权清单、外部董事及职业经理人管理办法、落实董事会职权及经理层的授权等配套政策落地咨询	14	国有企业长期顾问咨询服务

五、领銜专家介绍

林正刚，中至远集团总裁

国家发改委经济体制改革研究会理事、中国投资协会投融资专委会专家委员、财政部 PPP 财务金融专家、产业园区投融资咨询专家，国际注册融资规划师、国际注册私募投资基金管理师、高级管理咨询师、律师、基金从业资格，金融硕士研究生。

在产业园区投融资模式策划、PPP（政府与社会资本合作）和企业并购运作方面有着丰富的经验。长期致力于片区开发投融资咨询、国有企业改革、融资平台公司市场化转型升级的咨询与投资实践。他擅长政府公共服务项目的股权及债务融资，能够为产业基金的发起、设立及运作提供优质的服务。

曾主持、参与陕西中科机场科技新城开发项目、博鳌乐成—国际医疗旅游先行区片区开发项目、乐至高铁新城开发项目、邢台市古城保护与利用开发项目、江苏盐城工业新城项目、四川简阳文旅片区开发项目等数十家产业园区开发项目的投融资咨询；参与数百家平台公司转型升级工作及国有企业的混改、并购及重整工作。先后为 100 多个 PPP 项目提供咨询或顾问服务，其中提供咨询的 5 个 PPP 项目被评为财政部国家示范项目。参与发起设立省、市、县级引导基金及企业产业基金规模超过 300 亿元。参与的住建部《城市综合管廊工程的应用研究》入选住建部 2016 年科学技术项目规划-编号：2016-R3-005。参与国家能源局《关于民间资本投资电力领域的课题研究》。曾在中国财经、新理财、新华网等多家媒体发表的《解析地方政府隐性债务化解模式》、《债务化解与资产重组，开启地方投融资模式重构新征程》、《PPP 模式是破解特色小镇融资挑战的一种有效途径》、《隐性债务倒逼地方政府投融资模式重构》等相关文章受到业界的好评。

林晓东，中至远集团执行总裁、大成律师事务所 合伙人律师

中国经济体制改革研究会产业改革与企业发展委员会(PPP)专家委员会成员、中国投资协会 PPP 项目咨询专家、中国经济体制改革研究会培训中心特聘政府债务与平台转型专家、浙江省财政厅 PPP 评审专家、河南省财政厅 PPP 评审专家。拥有上市公司独立董事资格、天津股权交易所会员资格、基金从业资格。

担任多家施工类央企、国企的 PPP 顾问和投融资顾问。多年从事 PPP 业务、投融资业务、基金业务，以及地方政府融资业务及重大诉讼业务，熟悉有关金融、投资、法律、财务等多方面知识和业务实践，善于 PPP、片区综合开发、政府债务的处置与化解、平台公司转型、投融资创新设计及落地操作等项目。

长期担任国家发改委培训中心、财政部中国财政科学研究院、中国经济体制改革研究会、信泽金商学院、PPP 产业大讲堂等机构的特聘讲师，主讲 PPP、片区综合开发、政府项目投融资模式创新、政府债务处理和平台转型、政府产业基金等专题课程。

相关领域的业绩：温州市平阳县城市综合开发、河北省辛集市产业新城开发、陕西省泾阳县中科机场城开发、邢台市古城保护与利用项目、西安莲湖区历史文化街区综合开发项目、贵安新区基础设施产业基金、福建省海洋产业基金、广东省惠州市惠阳区淡水小镇基础设施 PPP 项目、四川遂宁市经济技术开发区产业新城 PPP 项目等。