



2025 年公共设施管理与服务行业分析

联合资信 公用评级二部



联合资信评估股份有限公司
China Lianhe Credit Rating Co., Ltd.



一、行业概况

公共设施管理与服务行业是关系国计民生的重要行业之一，在维持社会正常运转、提升公共服务水平和生活质量、推进新型城镇化进程与可持续发展等方面发挥着不可替代的作用。

公共设施管理与服务企业系对公共设施进行运营、管理，并向公众提供产品或服务的企业，业务范围包括但不限于国有资源特许经营管理、公用事业特许经营、区域交通运输运营、水利和能源建设运营、文旅康养服务、城市资产运营、产业园区投资运营、城市更新和生态环保产业运营等。公共设施管理与服务行业是关系国计民生的重要行业之一，与人们日常生活和生产密切相关，在维持社会正常运转、提升公共服务水平和生活质量、推进新型城镇化进程与可持续发展等方面发挥着不可替代的作用。

随着城镇化水平的提高和城市基础设施的不断完善，我国城镇化率增长速度逐渐放缓，城市的发展模式开始从过去的重融资、重建设向重运营、重管理转变。2015年以来，国家陆续出台一系列政策文件大力推动融资平台公司与政府脱钩、进行市场化转型。城投企业作为我国城镇化主力军，在长期参与城市建设过程中积累了丰富的城市建设和运营经验，同时也掌握了较多的城市资源和资产，如土地、市政设施等，在经营管理城市资源和资产方面具有先天优势。

二、行业特征

公共设施管理与服务企业的业务开展具有一定准入门槛，公益属性较强，且一般具有明显的区域特征；公共设施管理与服务企业所处细分行业对经济波动的敏感度不同，行业竞争程度存在差异。

公共设施管理与服务行业主要对公共设施进行运营管理并提供相应产品或服务，且业务开展一般需经政府部门授权，具有一定准入门槛。公共设施管理与服务企业提供的产品或服务价格一般受政府的管制和调控，价格可调弹性较低，业务具有较强的公益属性，更易获得政府的支持。公共设施管理与服务企业业务经营一般具有明显的区域特征，业务范围、业务赖以开展的资源或设施、服务对象以及上下游主要集中于某一或某几个区域。

公共设施管理与服务行业周期性受其具体业务所处细分行业的周期性影响。如供水、供气等公用事业类业务受短期经济波动的影响较小，对经济波动表现出一定的抗跌性；文旅、厂房租赁等业务更易受经济波动的影响，周期性特征更为明显。根据用户不同，行业景气周期有一定差异，相较于以服务居民为主的企业，以服务企业为主的公共设施管理与服务企业对宏观经济敏感度更高。处于不同细分领域的公共设施管

理与服务企业所面临的竞争状况有所不同。如对于水、电、气等公用事业，行业区域专营性特点显著，受地方政府准入管控影响大，大多处于垄断竞争格局；文旅、康养及租赁类业务的市场化程度相对较高。

三、行业监管与政策

近年来，国家有关部门制定了一系列公共设施管理与服务行业相关的政策/规划，重点在于补齐基础设施和公共服务领域短板、推进新型城镇化建设、引入社会资本、加强金融支持等，为公共设施管理与服务行业发展提供了方向和保障。

表 1 公共设施管理与服务行业相关的主要政策/规划内容梳理

发布时间	发文机关	文件/会议名称	发文字号	主要内容
2015 年 5 月 22 日	国务院办公厅	《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》	国办发〔2015〕42 号	在能源、交通运输、水利、环境保护、医疗、卫生、养老、文化等公共服务领域，鼓励采用政府和社会资本合作模式，吸引社会资本参与；落实和完善国家支持公共服务事业的税收优惠政策；鼓励地方政府在承担有限损失的前提下，与具有投资管理经验金融机构共同发起设立基金，并通过引入结构化设计，吸引更多社会资本参与
2018 年 10 月 31 日	国务院办公厅	《国务院办公厅关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见》	国办发〔2018〕101 号	着力补齐水利、能源、农业农村、生态环保、公共服务、城乡基础设施等领域短板，加快推进已纳入规划的重大项目；积极鼓励民间资本参与补短板项目建设，充分调动民间投资积极性；加大对在建项目和补短板重大项目的金融支持力度
2021 年 3 月 13 日	--	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》	--	加快建设新型基础设施。加快转变城市发展方式，统筹城市规划建设管理，实施城市更新行动，推动城市空间结构优化和品质提升；推进新型城市建设，提升城市智慧化水平；拓展城市建设资金来源渠道，建立期限匹配、渠道多元、财务可持续的融资机制
2021 年 12 月 28 日	国家发展改革委等部门	《“十四五”公共服务规划》	发改社会〔2021〕1946 号	补齐医疗卫生、养老服务、文化体育等基本公共服务短板。明确国有经济参与公共服务的领域和条件，推动国有资本在提供公共服务、应急能力建设和公益性服务等领域发挥更大作用；放宽市场准入，放管结合，支持社会力量参与公共服务。加大金融支持力度，综合利用债券、保险、信贷等方式，为公共服务项目融资提供支持
2022 年 6 月 21 日	国家发展改革委	《“十四五”新型城镇化实施方案》	发改规划〔2022〕960 号	有序推进城市更新改造，探索政府引导、市场运作、公众参与模式；创新城市投资运营模式，提高收支平衡水平；引导社会资本参与城市开发建设运营，稳妥推进基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点；合理确定城市公用事业价格，拓宽

				多元化融资渠道，鼓励银行业金融机构按市场化原则增加中长期贷款投放
2023 年 7 月 7 日	住房和城乡建设部	《住房城乡建设部关于扎实有序推进城市更新工作的通知》	建科〔2023〕30号	创新城市更新可持续实施模式，坚持政府引导、市场运作、公众参与，推动转变城市发展方式；健全城市更新多元投融资机制，加大财政支持力度，鼓励金融机构提供合理信贷支持；创新市场化投融资模式，完善居民出资分担机制，拓宽城市更新资金渠道
2023 年 11 月 8 日	国务院办公厅	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	政府和社会资本合作应全部采取特许经营模式实施。政府和社会资本合作应限于有经营性收益的项目，政府和社会资本合作项目应聚焦使用者付费项目，明确收费渠道和方式，项目经营收入能够覆盖建设和运营成本、具备一定投资回报。鼓励金融机构采用预期收益质押等方式为特许经营项目提供融资支持；积极支持符合条件的特许经营项目发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）
2024 年 3 月 28 日	国家发展改革委等六部门	《基础设施和公用事业特许经营管理办法》	--	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。进一步强调项目经营收入具备覆盖建设和运营成本并获取一定投资回报的条件，不因采取特许经营而额外新增地方财政未来支出责任。鼓励银行、保险等金融机构为特许经营项目提供多元化资金支持；鼓励特许经营项目按照市场化方式拓宽投融资渠道
2024 年 7 月 31 日	国务院	《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》	国发〔2024〕17号	中央财政性建设资金支持潜力地区园区设施、市政设施等建设，设置专门额度支持产粮大县基础教育、医疗卫生、养老托育等公共服务能力提升。加大中央财政性建设资金对符合条件的保障性租赁住房、城镇老旧小区改造、城市燃气管道等老化更新改造、城市排水防涝、超大特大城市“平急两用”公共基础设施建设等项目的支持力度
2024 年 11 月 26 日	中共中央办公厅、国务院办公厅	《关于推进新型城市基础设施建设打造韧性城市的意见》	--	实施智能化市政基础设施建设和改造、推动智慧城市基础设施与智能网联汽车协同发展、发展智慧住区、提升房屋建筑管理智能化水平等。创新完善投融资机制，拓宽投融资渠道，推动建立以政府投入为引导、企业投入为主体的多元化投融资体系

资料来源：联合资信根据公开资料整理

四、行业发展

国家着力补齐基础设施和公共服务短板，公共设施管理与服务企业作为新型基础设施管理运营主体和公共产品或服务提供方，其业务具有较强的公益属性，将获得地方政府的大力支持。此外，随着社会经济的发展和新型城镇化进程的不断推进，我国庞大的人口基数对于公共设施维护及公共服务的需求巨大。整体看，公共设施管理

与服务行业未来发展前景良好。但需关注的是，公共设施管理与服务企业受其所在区域资源禀赋、经济发展情况及人口状况影响较大；相关产品或服务价格可调弹性较低，若业务成本上升，企业盈利能力或将承压；政策鼓励和引导社会资本进入，对行业内企业市场化运作能力提出更高要求。

我国已由过去的高速发展阶段转向高质量发展阶段，经济发展态势长期向好。然而，我国经济持续回升向好的基础还不稳固，其中基础设施和公共服务仍有不少短板，城镇化还有较大发展提升空间。国家“十四五”规划提出加快建设新型基础设施，加快补齐基本公共服务短板，努力提升公共服务质量和水平。2024年3月的政府工作报告提出积极推进新型城镇化，培育发展县域经济，补齐基础设施和公共服务短板，使县城成为新型城镇化的重要载体；稳步实施城市更新行动，推进“平急两用”公共基础设施建设和城中村改造，加快完善地下管网，推动解决老旧小区加装电梯、停车等难题，加强无障碍环境、适老化设施建设，打造宜居、智慧、韧性城市。2024年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于推进新型城市基础设施建设打造韧性城市的意见》提出“到2027年，新型城市基础设施建设取得明显进展，对韧性城市建设的支撑作用不断增强，形成一批可复制可推广的经验做法。到2030年，新型城市基础设施建设取得显著成效，推动建成一批高水平韧性城市，城市安全韧性持续提升，城市运行更安全、更有序、更智慧、更高效”。2025年3月的政府工作报告再次强调深入实施新型城镇化战略行动。公共设施管理与服务企业作为新型基础设施管理运营主体和公共产品或服务提供方，其业务具有较强的公益属性，将获得地方政府的大力支持。此外，我国有着约14亿的人口基数，2024年底的常住人口城镇化率为67%，与西方主要发达国家80%以上的城镇化水平相比仍有一定提升空间。国务院2024年7月发布的《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》中提出经过5年的努力“常住人口城镇化率提升至接近70%”。未来，随着社会经济的发展和新型城镇化进程的不断推进，我国庞大的人口基数对于公共设施维护及公共服务的需求巨大。整体看，公共设施管理与服务行业未来发展前景良好。

然而，公共设施管理与服务行业区域特征较为明显，区域内有效的资产和资源是公共设施管理与服务企业展业的基础，区域资源禀赋、经济发展水平及人口状况对企业发展影响较大，需关注企业所在区域资源禀赋、经济发展及人口流动情况；公共设施管理与服务企业提供的产品或服务价格可调弹性较低，若业务成本上升，企业盈利能力或将承压；近年来，政策大力鼓励和引导社会资本参与新型基础设施和公用事业建设运营，对行业内企业市场化运作能力提出更高要求。

联系人

投资人服务 010-85172818-8088 investorservice@lhratings.com

免责声明

本研究报告著作权为联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用须注明出处为“联合资信评估股份有限公司”，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。未经授权刊载或者转发本研究报告的，联合资信将保留追究其法律责任的权利。

本研究报告中的信息均来源于公开资料，联合资信对这些信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本研究报告所载的资料、意见及推测仅反映联合资信于发布本研究报告当期的判断，仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的的要约或邀请。

在任何情况下，本研究报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。联合资信对使用本研究报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。