



从“授权”到“竞标”——特许经营制度变迁中的城投角色重构

公用二部 | 王燕、赵婧 | 010-67413335

引言

特许经营权作为盘活存量资产、引导社会资本参与的重要工具，随着《基础设施和公用事业特许经营管理办法》(2024年第17号令)(以下简称“17号令”)的修订实施以及政府和社会资本合作(PPP)新机制的全面推行，再次成为市场关注的焦点。对正处于市场化转型关键期的城投公司来说，获取特许经营权不仅是政策鼓励的方向，更是实现市场化转型和资产盘活的关键抓手。但17号令明确要求特许经营权必须通过公开竞争方式授予，且地方本级国企不得以任何方式作为本级特许经营项目的投标方，从制度上切断了地方政府以往直接授权的传统路径，使得城投公司难以继续依托政府授权获取特许经营项目。从2014年至2025年，特许经营制度历经十年持续演进，城投公司的角色从“政府授权者”转向“市场竞标者”，本文以特许经营制度的十年演变为观察窗口，解读城投公司角色重构过程，并为其有效盘活特许经营权项目及推动市场化转型提供可行路径建议。

一、特许经营权简介

(一) 特许经营权的定义

17号令规定，特许经营权是指在交通运输、市政工程、生态保护、环境治理、水利、能源、体育、旅游等基础设施和公用事业领域，政府采用公开竞争方式依法选择境内外法人或其他组织，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。然而实践中特许经营权与经营权概念经常混用，本质上两者是有区别的；经营权是指对特定资产进行经营性占有、使用、收益和处分的权利，两者区别见表1。

表1 特许经营权与经营权的区别

对比维度	特许经营权	经营权
核心要件	社会资本须承担投资、建设、运营	仅经营权转让，无新增建设责任
获取方式	必须通过公开竞争程序	可政府直接授权
资产状态	待建或改扩建的基础设施	已建成的存量资产
产权归属	可能涉及阶段性产权移交	产权始终归属政府
期限	长期(原则上不超过40年，通常20-40年)	灵活，无统一要求
与PPP关系	属于PPP范畴	不属于PPP范畴

数据来源：公开披露资料，大公国际整理

（二）特许经营权的适用行业

根据 17 号令，特许经营权适用行业主要分为两大类，一是传统基础设施与公用事业，是特许经营权最核心的应用领域；二是新兴领域，随着政策迭代及市场发展，特许经营权适用行业扩展至体育、旅游及能源领域等（见表 2）。特许经营权存在明确的负面清单，商业特许经营以及不涉及产权移交环节的公建民营、公办民营等，不属于 17 号令所称的基础设施和公用事业特许经营，意味着城投公司在参与学校、医院等公建项目时，若只是受托管理而非基于使用者付费的特许经营，不能套用特许经营的相关政策。

表 2 特许经营权的适用行业

类型	主要内容
传统基础设施与公用事业	1. 交通运输：高速公路、桥梁隧道、轨道交通、停车场、港口码头 2. 市政工程：供水、供气、供热、污水处理、垃圾处理、智慧市政设施 3. 水利与环境治理：综合水利枢纽、生态保护修复、环境综合治理
新型基础设施与特许经营创新	1. 能源类：充电桩建设运营、分布式光伏、储能设施 2. 文化旅游：景区经营权、索道运营、文化场馆运营 3. 数据类：随着数据要素市场化改革，部分地区开始探索数据资产经营权

数据来源：公开披露资料，大公国际整理

二、特许经营政策的演变

特许经营权的核心特征在于其属于 PPP 范畴，须经过公开竞标程序，且聚焦于使用者付费。从 2014 年 PPP 模式问世至今，特许经营政策演变主要分为三个阶段。

（一）2014~2018 年：PPP 快速扩张与城投的制度性边缘化

2014 年 9 月，《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”）的出台，首次明确剥离融资平台公司政府融资职能，融资平台公司不得新增政府债务，使得地方政府寻求基建投融资新模式。同期，财政部发布《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】76 号），标志着 PPP 模式在国内进入全国性、制度化推广阶段。2014 年 11 月，财政部印发《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金【2014】113 号）（以下简称“113 号文”），明确本级政府所属融资平台公司及其他控股国有企业不得作为社会资本方参与本级 PPP 项目。113 号文的出台，标志着 PPP 模式正式上线；其政策的核心导向是引民资、控平台，即鼓励民营企业参与，明确城投公司等地方投融资主体排除在社会资本方之外。在此背景下，城投公司的主要角色是政府出资人的代表，即代表政府在项目公司中持股，既不控股，也不参与实质运营。

此阶段，城投公司在特许经营领域被制度性边缘化，社会资本方成为 PPP 模

式的主要受益者，城投公司作为旁观者角色，无法参与其中。

（二）2019~2023年：隐性债务治理强化与城投的债务自平衡模式

2017年《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金【2017】92号）启动PPP项目库集中清理，2018年《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》（银发【2018】106号）收紧融资通道，2019年《国家发展改革委关于做好《政府投资条例》贯彻实施工作的通知》（发改投资【2019】796号）明确规范政府投资行为。三重政策叠加下，PPP从大规模推广进入规范退库周期。即2018年以后，PPP项目大规模退库，隐性债务监管持续收紧。同时，地方政府的土地财政模式难以为继，城投公司面临融资平台职能被剥离与自身造血能力未建立的双重困境，迫切需建立经营性现金流、获得可预期的收费权来支撑融资。在此背景下，新模式悄然兴起，即地方政府将停车、充电桩、供水、污水处理等领域的特许经营权直接授予本级城投公司。

此阶段形成了以属地保护为内核的竞争格局，城投公司的核心竞争力不是专业能力，而是其作为地方本级国企的身份标识。

（三）2024年至今：17号令落地与城投的竞标者转型

2023年11月，国家发展改革委、财政部联合发布《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》（国办函【2023】115号）（以下简称“115号文”），突出了“聚焦使用者付费项目、全部采取特许经营模式、优先支持民营企业参与”三大核心特征，标志着PPP进入新机制时代。2024年4月，17号令正式出台，将新机制的要求进一步细化，一是获取方式强制竞标化，特许经营权必须通过公开竞争程序授予，禁止直接委托、单一来源采购等规避竞争的方式；二是禁止本级国企参与，地方本级国企不得作为本级特许经营项目的投标方、联合投标方或项目公司股东；三是聚焦使用者付费，项目经营收入须涵盖建设投资和运营成本，政府付费只能补贴运营、不能补贴建设成本，不得承诺固定回报或保底收益率。在115号文基础上，2024年12月，国家发展改革委发布《关于进一步做好政府和社会资本合作新机制项目规范实施工作的通知》，从高度重视PPP新机制规范实施、严格聚焦使用者付费项目、合理使用特许经营模式、优先选择民营企业参与、规范盘活存量资产等方面，提出了推进PPP新机制项目规范有序实施的最新要求。

此阶段，17号令明确禁止地方本级国企作为本级特许经营项目的投标方、联合投标方或项目公司股东（作为政府出资人代表且不控股的除外），从制度上切断了地方政府直接授权的路径；同时要求政府付费只能补贴运营、不能补贴建设成本，不得承诺保底收益率。

三、城投角色重构——身份标签褪色，能力价值凸显

17 号令及配套文件的实施，从制度层面切断了地方政府直接授权本级城投公司获取特许经营权的传统路径。特许经营权从“授权”到“竞标”的转变，实质上是制度环境对城投公司提出的剥离政府身份的路径依赖，转向构建专业能力的培育要求。

（一）17 号令对城投公司的制约

17 号令明确要求特许经营权必须通过公开竞争方式授予，且在 115 号文“优先支持民营企业参与”的政策导向下，地方国有企业的参与空间被显著压缩。在新制度环境下，城投公司若要继续参与特许经营项目，理论上存在两条路径，同时存在制度约束：一是作为政府出资人代表参与，即当政府对特许经营项目采用资本金注入方式给予投资支持时，可指定城投公司作为政府出资人代表，参与项目公司的组建和运营管理；但这条路径的关键约束在于城投公司原则上不得在项目公司中控股，意味着城投公司无法获得控制权，难以将项目纳入其合并范围，无法获取经营性现金流，无法满足融资需求，难以实现增强自身造血能力的转型目标；二是作为社会资本方参与异地或非本级项目，城投公司可以市场化主体身份参与其他地区或非本级特许经营项目的公开竞标，这要求城投公司须具备专业化运营能力、市场化融资能力、风险管控能力等，而现阶段大部分城投公司尚不具备这些优势。

对城投公司来说，若短期内无法在特许经营领域找到可行的参与路径，其转型战略需做出相应调整，从争取特许经营权转向城市运营服务领域，在非特许经营框架下发掘并培育新的业务增长点与发展空间。

（二）转型的实质——剥离身份依附，构建专业能力

过去十年，城投公司获取特许经营权的核心竞争力是身份，作为本级政府下属的国有独资或控股企业，城投公司享有政策倾斜等优势。在授权模式下，地方政府为支持城投公司发展，会根据当地资源结合城投公司主责主业进行特许经营权授予，城投公司获得特许经营权后，可以此作为信用基础申请融资；而 17 号令的核心逻辑是公开竞标，身份的隐性优势被削弱，专业能力才是关键。城投公司获取特许经营权的核心竞争力必须转向其专业化运营能力、市场化融资能力和风险管控能力等，提升自身综合能力，形成市场竞争力。

特许经营权制度变迁的实质是城投公司的转型本质，从依托政府身份获取资源，转向凭借专业能力参与竞争。对大部分城投公司来说，这种转型的跨越是城投公司从非竞争性授权环境，全面进入市场化公开竞标的体系。短期内，城投公司可选择与专业能力强的民企合作或收购专业化强的团队；中长期来看，城投公司须建立专业化运营体系，培养核心人才队伍，根据自身资源禀赋匹配细分领域，

集中资源建立优势，在本地市场建立深度服务能力，形成区域壁垒。

（三）转型的方向——摆脱特许经营路径依赖，锚定城市运营服务定位

17 号令虽收窄了城投公司获取特许经营权的传统通道，但并不意味着城投公司在公共事业和城市服务领域无发展空间，相反，可促使城投公司重新评估自身资源禀赋与竞争优势，进而推动其向多元化发展方向战略转型。

1、盘活存量特许经营权，实现市场化增值

获取特许经营权，对城投公司来说并不意味着转型任务的完成，而是真正进入市场化运营的起点。首先，城投公司对已获得的特许经营权，应系统构建涵盖投资、建设、运营、维护全流程的管理能力，建立专业化运营团队，提升运营效率，覆盖前期成本；其次，在满足特许经营协议约定的基本服务标准之外，可探索增值服务空间，如在污水处理项目中拓展中水回用业务，在停车场项目中开发充电桩运营，在供水、供热等项目中探索智慧节能服务，通过多元化收入提升项目整体效益；最后，作为特许经营权的持有方，城投公司亦可引入专业技术运营商、设备供应商或金融机构，通过股权合作、委托运营、资产证券化等方式，弥补自身能力短板，分散项目风险，降低融资成本。特许经营权的真正价值，不在于垄断，而在于能否通过高效运营创造持续的经济与社会效益。

2、挖掘非特许经营框架下的经营权

17 号令的适用范围是明确的，即适用于需要社会资本承担投资建设责任的基础设施和公用事业项目。若某项目不涉及新建或改扩建，仅是存量资产的运营维护，则不属于 17 号令范围，不受其严格限制。此环境下，地方政府可通过直接授权方式将经营权授予城投公司，城投公司不承担投资建设责任，只负责运营维护和收费管理。

表 3 存量资产经营权的适用领域

领域	存量资产形态	经营权内容
公共停车	已建成的路内停车泊位、公共停车场	收费管理、设备维护、用户服务
户外广告	公交站台广告位、路灯杆广告位、LED 大屏	广告位出租、内容审核、设施维护
公共数据	政务数据资源、城市运行数据	数据开发利用、授权运营、收益分配
公共物业	政府办公楼、学校、医院的后勤设施	物业管理、设施维护、能源管理
公共空间	公园、广场、绿道	商业运营、活动策划、维护管理
公共管网	已建成的供水、供热、燃气管网	维护管理、用户服务

数据来源：公开披露资料，大公国际整理

3、发展非 PPP 模式的城市场服务

城投公司的转型方向之一是从政府任务执行者转向城市运营服务商，这一转型路径不必仅依赖于特许经营权。实务中，大量城市服务领域不涉及特许经营制度，城投公司可通过市场化方式直接进入，发挥本地化资源禀赋，建立核心竞争优势。

表 4 城市服务的适用领域

领域	具体形态
物业管理	政府办公楼、学校、医院、保障房小区的物业管理
智慧城市运营	城市大脑、数字孪生、一网统管平台运营
环卫一体化	道路清扫、垃圾收运、公厕管理
能源服务	分布式光伏、合同能源管理
社区服务	养老、托育、便民服务
园区运营	产业园区招商、物业、企业服务

数据来源：公开披露资料，大公国际整理

4、参与跨区域项目竞争

对于已经具备较强专业实力的城投公司，可尝试以市场化主体身份，参与其他地区或非本级特许经营项目的公开竞争，获取一定收益，有效提升自身造血能力。目前，具备较强专业实力的城投公司仍属少数，主要集中于已形成实体业务规模或转型成效显著的主体，而对于大多数地市级、区县级城投公司来说，短期内挑战依然严峻。

表 5 参与跨区域竞争的城投的具备条件

条件	具体形态
专业运营能力	在特定领域（如供水、污水、垃圾处理）积累了成熟的运营经验和技術能力
品牌信誉	在行业内有一定知名度和口碑
资金实力	具备足够的资本金实力和市场化融资能力，能够满足项目资本金要求
管理团队	拥有具备跨区域项目管理经验的专业团队
风险承受能力	能够承受异地项目的市场风险及运营风险等

数据来源：公开披露资料，大公国际整理

四、结论

整体来看，特许经营权制度变迁的实质是城投公司剥离身份依附，构建专业能力的转型。过去城投公司的核心竞争力是身份优势，而 17 号令下对这传统优势构成了限制。城投公司未来的转型出路一方面可积极探索获取特许经营权的新路径，另一面可争取非特许经营框架下的经营权，在此基础上，真正提升专业化运营能力，在公开竞标中建立本地化竞争优势，从特许经营思维转向城市运营服务领域拓展。

同样，对地方政府来说，应规范特许经营权授予程序，避免内部循环带来的效率损失和隐性债务风险；对城投公司来说，应正视制度环境的变化，加快市场化转型步伐；对监管部门来说，应完善配套制度，为城投公司的合规化转型发展提供清晰指引，使其告别对授权的依赖，走向真正的市场化竞争。

报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，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、刊发，需注明出处为大公资信，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。