

10家民企參與了2400億的核電

11月2日，三澳核電一期聯網工程竣工投產，國內首個民資參與投資的核電項目正式接入國家電網。吉利集團參與這一項目的投資建設和運營，持股2%，成為試點「民資入核」的首家企業。

此前，國內核電項目投資一直採取四家央企控股、地方政府參股的形式。更早些，2023年12月核准的浙江金七門核電項目有一家民企參股，參股比例同為2%。而今年新批准項目中，無論民企參股比例還是數量都大幅提高。

這些動作其實延續了本世紀初開始的基礎設施領域市場化改革的方向。2002年，原建設部就曾印發《關於加快市政公用行業市場化進程的意見》，上海浦東供水較早便以中外合資的形式經營，北京地鐵4號線也曾引入港鐵集團。從2014年開始，財政部主導PPP的階段也沿襲這一思路，希望將民營資本引入基礎設施領域，甚至將其作為促進民間投資的抓手。

近兩年，民間投資出現短暫低迷，相關部門希望通過持續鼓勵民營資本進入基礎設施領域提振信心，同時增加有效的基礎設施供給。作為關鍵性舉措，2023年9月，國家發展改革委搭建了全國向民間資本推介項目平台。

「推進基礎設施競爭性領域向經營主體公平開放，完善民營企業參與國家重大項目建設長效機制。」黨的二十屆三中全會「決定」中的表述，被視為鼓勵民間資本參與基礎設施投資的重要信號。此後，民企參股5個核電項目落地，也被視為頗具標誌性意義。

「二十屆三中全會『決定』的表述，明確了改革方向不可動搖。」有受訪者坦言。

「民資入核」提速背後

在三澳核電二期工程中，民營企業參股比例從2%提升到了10%，一同獲得核准的另外4個核電項目民資參股比例也達到了10%。

「國務院常務會議最近核准的5個核電項目，分別拿出10%的股份吸引民間資本參與，這充分體現了支持民營企業持續健康發展的決心。」國家發展改革委政策研究室主任金賢東在9月份的新聞發佈會上表示。

國家發展改革委民營經濟發展局副局長凌忠果介紹，今年核准的五個核電項目，均由央企控股投資建設，預計總投資超過2400億元。其中有10家民營企業參股，均為從事實體經濟的行業頭部企業。民營資本投資占比約10%，意味著這些民企需拿出自有資本金約45億元，並帶動民營企業投資總額超過240億元。

面對較大的投資額，民營企業為何願意入股核電項目？

久立集團董事李鄭周表示，久立集團將在未來8年時間裡總共出資13.5億元，參股廣東陸豐核電一期項目。這筆錢相當於久立集團一年的利稅總額，但該企業董事會一致同意出資。

「福斯特持有4%的股權，是財務投資者，核電項目由中廣核的團隊來經營管理。三澳核電二期工程總投資規模大概420億元，資本金比例是30%，4%的股份對應5億元資本金。核電項目是涉及國計民生的大項目，不能單純從收益利潤角度出發。做這筆投資，也是想邊走邊看，作為股東會跟經營團隊、工程技術人員等有一些互動，看看這個過程中是否能發現其他產業機會。」作為此次入股核電項目的民企之一，杭州福斯特科技集團有限公司副總經理徐亮表示。

核電項目較為穩定的收益確實是吸引民營資本的重要原因。

徐亮表示，按照目前財務模型來測算，核電項目的收益比較穩定。儘管項目後續運營存在一些變量，核心變量包括未來電價、原材料成本價格等。但是，整體來看，核電項目的回報比較穩定。民營投資核電項目，盈利回報只是考量的部分因素。對於福斯特來說，入股核電項目，是希望深耕新能源領域，並借此尋找給核能項目做材料配套的機會，有一些戰略投資的考量。

有電網人士告訴，核電站發電量比較平穩，一般只受氣溫影響，除非核電站檢修，否則幾乎不會調整其發電量。

核電項目具有建設運營週期長、長期收益穩定的特點，建設期約5年，項目投資回收期15年至20年，後期一般可穩定運行60年至80年。因此，核電項目還清貸款後，資金壓力較小，長期收益穩定。

今年6月27日，國家發展改革委副主任鄭備發佈了《國務院關於促進民營經濟發展情況的報告》。在介紹黨的十八大以來促進民營經濟發展取得重要成就時提出，持續破除市場准入壁壘，「電力、電信、鐵路、石油、天然氣等重點行業和領域競爭性業務放開取得突破性進展，首條民間資本控股的杭紹台高鐵建成通車，民營企業參股投資的三澳核電一期工程、金七門核電一期工程開工建設」。

「民資入核」被視為二十屆三中全會「決定」提出的「推進基礎設施競爭性領域向經營主體公平開放」的重要案例，也意味著民營參與基礎設施投資建設的提速。

其實推動「民資入核」的政策早已有之。2014年11月，國務院發佈《關於創新重點領域投融資機制鼓勵社會投資的指導意見》便提出：「在確保具備核電投資主體承擔安全責任的前提下，引入社會資本參與核電項目投資，鼓勵民間資本進入核電



11月13日，建設中的中廣核浙江三澳核電項目。

設備研製和核電服務領域。」2014年正是上一輪鼓勵民資參與基礎設施投資建設的開端。

啟動「新機制」

2023年9月，國家發展改革委搭建了全國向民間資本推介項目平台，推介各地梳理報送的基礎設施等領域優質項目。據金賢東透露，截至今年8月31日，累計吸引民間資本參與項目1963個。

「特別是基礎設施建設方面，我們在常態化推介的基礎上，近期又組織有關方面，聚焦民間投資潛力較大、民營企業參與積極性較高的交通、水利、能源、環保、農業、社會事業、新型基礎設施、倉儲物流等8大領域，篩選出400個向民間資本重點推介項目，涉及總投資8159億元。這批項目推出後得到了民營企業廣泛關注，從我們瞭解到的情況看，不少項目已有一個或個企業開始接洽，我們也歡迎民營企業結合自身發展需要，積極參與這些項目。」金賢東在今年9月表示。

這背後是民間投資出現短暫低迷的現實因素。民間投資增速於2022年3月達到11.4%的高點，隨後走低，2023年5月至年末曾連續8個月出現同比負增長。隨著2023年7月促進民營經濟發展的政策紛紛出台，2024年以來，民間投資雖然結束同比負增長，但是增速仍然較低。

民間資本主要投入領域是製造業和房地產，在基建及社會領域服務業投資中的參與度相對有限。去年10月，國家統計局副局長盛來運表示：「在民間投資中，房地產投資占比超過1/3，如果扣除房地產投資，民間投資增長9.1%。」

在房地產投資短期難以提振的情況下，基礎設施領域正在成為鼓勵民間投資的重點。

2014年，國務院就曾發文鼓勵社會資本特別是民間投資在公共服務、資源環境、生態建設、基礎設施等重点領域投融資，其中專門提及推廣PPP模式。當時，伴隨規範地方政府舉債行為，基礎設施建設資金來源存在不確定性，能撬動社會投資的PPP模式被寄予厚望。

《中國PPP行業發展報告（2022）》數據顯示，2014—2017年，全國PPP項目數量從83個上升至3546個；項目規模從2380億元攀升至53082億元。根據財政部數據，截至2022年11月，PPP項目投資額16.8萬億元。

但是PPP模式有時會被異化為政府違規舉債的路徑，PPP項目經歷輪盤轉，核心就是避免地方政府為吸引社會資本，為PPP項目兜底、承諾保底收益率。此外，PPP模式吸引民營資本的初衷也並未完全實現。2016年5月，國務院派出9個督查組，赴18個省份督查，調研民間投資增速下降等情況。「有的企業家反映，現在各地優質的PPP項目資源基本上被國企壟斷了。」在督查結束後的一場發佈會上，時任財政部副部長劉昆表示，民企要投入PPP項目難度比較大，特別是參與好項目比較困難。

有民營建設集團負責人告訴，不要說PPP項目，民營企業在公路、橋樑等基礎設施工程招投標中都不佔據優勢。「我們是省內規模最大的建築企業，但是即使在省內也難以中標，數基礎設施工程由地方政府與央企簽署框架性協議，這類現象在全國普遍存在。」

2023年2月前後，PPP項目開始暫停進入財政部PPP項目庫，這被認為是以舊PPP機制推動民營資本投資基礎設施努力的終結。

儘管有違初衷，但從2014年起的「狂飆」在一定程度上已經透支了基礎設施需求。特別是中西部省份，PPP模式成為拉動各地基礎設施建設的關鍵。根據財政部數據，至2022年末，PPP投資額前三的省份是貴州、四川、河南。

2022年3月9日，浙江台州市域鐵路S1線一期PPP項目——新型時速140公里市域動車組在河北唐山下線。該市域動車組為國內首

條PPP模式市域鐵路項目。圖/中新

有基建投融資領域人士告訴，如今各地基建需求的結構性差異非常大，特別是2023年年末舉辦「47號文」叫停12個省份部分政府投資項目之後，很省份也對債務負擔較重的市、縣加強監管，這導致相當一部分地方政府對於基建的需求已經不比從前。如今，無論是超長期特別國債，還是專項債，都在向經濟發達地方集中。「此前一些地方PPP項目大量上馬，如今一些地方對於基建的新增項目需求比較有限。」

「儘管如此，從國家發展改革委的表態來看，依然希望將PPP新機制作為推動民營資本進入基礎設施領域的抓手。」中央財經大學財政稅務學院教授溫來成告訴。

「對回報水平適中、社會資本具有投資意願的領域，將充分發揮PPP新機制的的作用。」2024年9月8日，在國務院新聞辦舉行的新聞發佈會上，國家發展改革委副主任劉蘇社如是說。

但是，如今民營資本找到合適的項目仍然須破解一些難題。

新機制下，機遇何在？

2023年11月，國務院辦公廳轉發國家發展改革委、財政部《規範實施政府和社會資本合作新機制的指導意見》，PPP迎來新機制。

新機制最大的不同在於聚焦使用者付費項目，全部採取特許經營模式。這意味著項目必須擁有經營收入，不能依賴政府補貼。

此前，根據回報機制不同，PPP模式曾被劃分為使用者付費、政府付費、可行性缺口補助三大類。其中，使用者付費的項目較少，如部分高速公路、污水處理廠等，後兩類則主要依賴財政支出還本付息或回收投資成本。根據財政部數據，截至2022年10月，政府付費及可行性缺口補助項目，占項目庫投資額的90.4%。

國家發展改革委投資司有關負責人表示，從國際經驗看，PPP主要分為基於使用者付費的特許經營和基於公共部門（政府）付費的私人融資計劃兩種模式，中國此前推行的以政府付費為主的PPP項目出現了一些問題，加重了地方政府的財政支出壓力，因此新機制提出聚焦使用者付費項目。

特許經營模式已經被廣泛使用，但是項目採用特許經營模式並不一定意味著不依賴政府補貼。比如，從2014年開始，城市綜合管廊就是吸引社會資本的重點項目之一。2015年7月底召開的國務院常務會議特別提出，在加大財政投入的同時，通過特許經營、投資補貼、貸款貼息等方式，鼓勵社會資本參與管廊建設和運營管理。

有城市市政管理部門人士向坦言，其所在城市2015年便成立管廊公司，由城投公司牽頭，水、電、氣等管線使用公司入股，以國資為主，再授予管廊公司全市管廊的特許經營權。但是總成本的75%由財政補貼，另外25%通過管廊公司收取入廊費、運維費等回收。「像管廊項目這樣難以產生穩定現金流的項目難以吸引民間投資，由國企操盤，再由政府財政兜底，授予特許經營權收取入廊費、運維費只能在很小程度上緩解政府財政壓力。」

而新機制希望最大程度鼓勵民營企業參與，甚至直接列出支持民營企業參與的特許經營新建（含改擴建）項目清單，對關係國計民生、公共屬性較強的PPP項目如污水處理、城際鐵路等，要求民企股權占比原則上不低於35%。此外，新機制還要求市場化程度較高、公共屬性較弱的項目如垃圾焚燒發電、公共停車場等，由民企獨資或控股。少數涉及國家安全、公共屬性強且具有自然壟斷屬性的項目，例如國家規劃鐵路、城市地鐵輕軌等一些重大基礎設施，也向民企敞開大門。

目前，全部PPP項目均被公示在全國投資項目在線審批監管平台，平台由PPP項目的主管部門國家發展改革委創建。截至11月22

日，也就是PPP新機制發佈一年有餘之時，已有152個項目。

「如今很難根據項目所屬領域判斷其經營性收入情況，以傳統眼光來看，如包括軌道交通、收費公路等在內的交通領域，已經有相對成熟的收費機制，這類項目確實佔比較高。但如今交通領域出現結構性分化，能夠以市場化方式推動的項目逐漸完成，如今一些項目市場需求並不強烈，源自完善交通系統的需求。這些項目產生的運營收入，難以在沒有足夠政府補貼的情況下支撐特許經營。」濟邦諮詢創新事業部總經理陳偉告訴。

例如，河南省近期公開表示，2003年省政府出台文件，全面放開公路建設市場，據統計，河南省民營主體經營高速公路里程達514.7公里。

目前，河南省正在推進的沿黃高速等重大项目，部分由民營企業作為牽頭人，採用BOT+EPC模式投資建設。

有基建投融資領域資深人士向坦言，以高速公路項目為代表的交通基建項目「看上去很好」，占特許經營項目比例較高，但是投資方是各省份的交投、高速公司。「過去省級交投、高速公司還可能優先拿到優質項目，但如今以『兜底』身份出現。」

「目前高速公路骨幹網絡已經建成，一些因路網加密需求而建設的高速公路可能難以盈利。」溫來成表示，能夠吸引民營資本進入的基礎設施項目正在減少。「首先是一些大城市的污水處理、垃圾發電項目，我們曾評審過一些一線城市的污水處理項目，因為污水處理技術比較成熟，如果可以保證一定污水處理量，就可以保障盈利空間。但是目前大城市的污水處理市場趨近飽和，而一些中小城市污水處理項目無法達到盈利所需的體量。」

他認為，在大規模城市化進程已經減緩的情況下，民營資本可能在城市更新的過程中找到一些進入基礎設施領域的機會，比如近兩年在推進老舊小區改造過程中的停車場項目。

錢昆歐遊打油詩

哈斯塔特7

哈斯塔特因鹽興，
背山面湖享安寧。
旅遊旺季來打卡，
遊遍哈湖采風情。

