

五年来PPP总投资
逾13万亿元

政府和社会资本合作（PPP）项目自从2014年正式推出五年来，项目数量和投资额从野蛮增长到近年的增速放缓回归理性，最新的一组官方数据揭露了五年来PPP的发展情况。

近日财政部PPP中心公布了全国PPP综合信息平台管理库2018年报，这可以反映官方认可的PPP项目发展现状。截至2018年末，该管理库项目累计8654个、投资额13.2万亿元。

与往年不同的是，为了遏制PPP项目无序发展，2017年底财政部发布新规范PPP项目，2018年初掀起了一场整顿清理PPP项目的风暴，这让炙手可热的PPP投资迅速降温。

财政部PPP中心有关负责人表示，2018年各地继续对项目进一步加强入库审核，并持续清理不合规项目。2018年管理库共清退项目2557个、涉及投资额3万亿元；新入管理库发布项目4074个、投资额5.8万亿元。总体趋势是新项目入库趋于平稳、更加理性，由重数量和速度向重质量转变。

在五年来累计8654个入库项目中，有4691个项目落地，投资额7.2万亿元，落地率54.2%。

PPP项目落地是指投资者与地方政府已签订PPP项目合同，进入执行阶段，但有项目开工才对经济增长更具实质性意义。

财政部PPP中心数据显示，截至2018年末PPP开工项目累计2237个、投资额3.2万亿元，开工率47.7%。

业内人士表示，这意味着五年来PPP实际投资累计只有3.2万亿元，平均一年大概6400亿元，这一投资规模并非大家想象中那么大，而且相对于地方政府通过融资平台公司等其他投资基础设施建设模式，PPP投资更加规范透明，效率更高。

数据还显示，管理库累计落地项目数前三位是市政工程、交通运输、生态建设和环境保护，分别是1902个、649个和460个，合计占落地项目总数的64.1%；落地项目投资额前三位为市政工程、交通运输、城镇综合开发，分别为2.4万亿元、1.9万亿元和1.0万亿元，合计占落地项目总投资额的73.3%。

对于国家级示范项目执行情况，据介绍，截至2018年12月末，四批示范项目共989个，投资额2.2万亿元。截至2018年12月末，累计落地示范项目895个、投资额2万亿元，落地率90.5%，无移交阶段项目。截至2018年12月末，累计已开工示范项目528个、投资额10698亿元，开工率59.0%。

（陈益利）

第一视点

站在建筑业转型升级的浪潮之巅 把握全过程工程咨询的时代机遇

2018年全过程工程咨询政策年度观察

□韩如波 蒋峰

2017年2月21日，国务院办公厅发布《关于促进建筑业持续健康发展的意见》（国办发[2017]19号），首次明确了“全过程工程咨询”这一概念。2017年，住建部发布了一系列规范性文件，作为倡导、推动全过程工程咨询的配套性文件；此外，2017年共9个省份被列入全过程工程咨询试点省份（北京、上海、江苏、浙江、福建、湖南、广东、四川、广西）。2018年，试点地方进一步扩大，贵州、宁夏、山东、吉林、河南、安徽、内蒙古、陕西等多个省份，延续了全过程工程咨询的热度。截至2018年底，共计17个省份已开展全过程工程咨询的试点工作，其中共14个地区公布了相关的试点方案或指导意见。

本文将结合2017年和2018年14个省份的全过程工程咨询的试点方案或指导意见，针对全过程工程咨询的十大问题总结各地方规定的差异，并对地方关于全过程工程咨询的服务范围、单位资质、人员资格等方面的规定进行梳理。

问题一：全过程工程咨询的业务范围是否包含勘察、设计？

浙江、福建和吉林将勘察管理及设计优化纳入了全过程工程咨询的业务范围，但勘察管理和设计优化并不等同于勘察、设计，因此上述三个省份并未明确规定全过程工程咨询业务包含勘察和设计；此外，广西全过程工程咨询的业务范围也未明确包含勘察、设计。

河南和内蒙古将设计纳入了全过程工程咨询的业务范围，但对于勘察并未明确规定。

除上述6个省份以外，其余试点地区的政策均明确规定全过程工程咨询业务涵盖勘察与设计。

问题二：哪些项目适合采用全过程工程咨询服务？

目前各省的文件中一共提到5种项目类型适合采用全过程工程咨询，包括：政府投资项目、非政府投资项目、国有投资项目、房屋建筑和市政工程、PPP项目、工业园区等。其中，除上海、内蒙古以外，当前各试点地区的政策均明确以“政府投资项目”作为推动全过程工程咨询的主要方式；除上海、浙江和内蒙古以外，各试点省份均明确鼓励非政府投资工程积极参与全过程工程咨询的试点工作。吉林省同时鼓励政府和国有投资项目开展全过程工程咨询服务，而其他省份均未提及“国有投资项目”。

此外，江苏、浙江、福建、广东、内蒙古均鼓励房屋建筑和市政工程作为优先试点项目，但各省的规定有所差异。其中，浙江省试点项目原则上为通用技术的房建、市政项目；福建则为综合性强、技术复杂、投资规模较大的房建和市政项目；广东则优先选择代建、工程总承包、PPP等项目作为试点项目，试点项目原则上应为采用通用技术的房建和市政项目；内蒙古支持采取代建、工程总承包、PPP等方式建设的房建和市政项目。

湖南和广西均优先确定部分重点工程、PPP项目、工业园区等作为试点项目，均未将项目类型限定在房建和市政工程。

除上述政策以外，山东、广西、安徽、福建有关工程总承包政策中也倡导工程总承包项目宜采用全过程工程咨询服务。

问题三：全过程工程咨询单位应具备哪些资质要求？

各地方政策中对于资质要求的规定有所不同，通常要求具备勘察、设计、监理、招标代理、造价咨询、工程造价等工程建设类资质中的一项或多项资质。

目前明确允许具备一项资质即可开展全过程工程咨询服务的省份有：上海、

江苏、浙江、广东、宁夏、安徽、陕西。

四川明确要求两项及以上工程建设类资质。

广西与河南的规定较为特殊：广西要求具备工程设计和工程监理、造价咨询两项及以上的甲级资质，或具备单一资质且年营业收入在行业排名全区前三名的企业；河南要求具备工程设计、工程监理、造价咨询两项及以上的甲级资质，或具备单一资质且年营业收入在行业排名各省辖市、省直辖县（市、港区）前三名的企业。

福建、湖南、吉林、内蒙古对于资质要求并未明确规定。

问题四：全过程工程咨询项目管理人員有什么资格要求？

（1）项目负责人资格要求

目前各地方均要求全过程工程咨询项目负责人至少具备一项工程建设类执业资格（一级注册建造师、一级注册建筑师、注册造价工程师等）。明确允许工程类、工程经济类高级职称来代替注册执业资格的省份有：上海、江苏、广东、河南。

此外，明确要求项目负责人必须具备相关经验的省份有：上海、江苏、广东。其中，上海的规定更为具体：项目负责人至少具备在国内总投资额5000万元以上的工程中承担项目负责人主持并完成项目设计、施工、监理或项目管理。

（2）其他管理人员要求

除项目负责人以外，对其他管理人员或专业负责人有明确规定的省份有：上海、广西、内蒙古。

其中，上海规定：项目管理团队应配备至少一名注册造价工程师或者一名具有三年以上造价管理经验的技术人员。参与项目设计管理的，项目管理团队至少包含一名三年以上设计单位从业经历的技术人员。参与项目施工管理的，应至少配

备一名注册建造师或注册监理工程师。

广西规定：委托内容包含招标代理或造价咨询服务时，全过程工程咨询团队中的招标代理负责人或造价负责人应具备注册造价工程师执业资格并在企业注册。其他团队人员也应符合国家规定。

内蒙古规定：项目管理机构应当按照有关规定配备与委托内容相适应的注册人员和其他人员。

（3）建筑师负责制

明确鼓励、倡导采用建筑师负责制制的省份有：江苏、福建、湖南、广东、四川、吉林、安徽、内蒙古、陕西。其中，福建、湖南、安徽、内蒙古和陕西明确鼓励在民用建筑中推行建筑师负责制；江苏则对设计单位为主体实施全过程工程咨询的，提倡建筑师作为项目负责人并发挥主导作用；广东、四川和吉林并未明确建筑师负责制制的适用项目。

问题五：依法必须招标的项目，全过程工程咨询所涉各咨询业务是否必须单独招标发包？

各地方对此类问题规定并不明确。在一定条件下，上海、江苏、湖南、四川、宁夏、河南、安徽对部分单项咨询业务明确规定无须单独招标。

其中，上海市规定：具有相应工程监理资质的单位，依法通过招标方式取得工程项目管理服务（至少包含施工阶段项目管理服务）的，经建设单位同意，可在其资质许可范围内承接同一工程的监理工作。

江苏省规定：采用建筑师负责制的项目，监理、招标代理、造价咨询等技术服务可不另行招标。

湖南省规定：对于已经公开招标委托单项工程咨询服务的项目，在具备条件的情况下，可以补充合同形式将其他工程咨

询服务委托给同一企业，开展全过程工程咨询工作。

四川省规定：对于必须招标的项目，只需对勘察、设计、工程监理其中一项进行招标即可，其他咨询服务可直接委托同一单位；而不需要依法招标的项目，可以直接委托实行全过程工程咨询服务。

宁夏规定：政府投资或国有投资项目应按照《政府采购法》《招标投标法》组织全过程工程咨询招投标，社会投资项目可直接委托实施全过程工程咨询服务。选择全过程工程咨询企业时只需对设计、工程监理其中一项进行招标，其它咨询服务内容可委托给一个企业，无需再对其它咨询服务内容进行招标。

河南省规定：经过依法发包的全过程工程咨询服务项目，可不再另行组织前期咨询、工程监理、招标代理和造价咨询等单项咨询业务招标。

安徽省规定：对选择具有相应工程监理资质的企业开展全过程工程咨询服务的工程项目，可不再另行委托监理单位。

其他省份并未规定。

问题六：全过程工程咨询单位是否可以依法分包（转委托）及相应法律责任？

目前明确允许分包或转委托的有：江苏、福建、广东、广西、吉林、河南、安徽和陕西；其中除福建和江苏以外，均明确规定全过程工程咨询单位应“自行完成自有资质证书许可范围内的业务”。湖南则是鼓励建设单位根据项目情况自行决定，其他省份未明确规定。

关于分包或转委托的法律责任，广东省和吉林省均规定：分包单位按照分包合同的约定对全过程工程咨询单位负责，全过程工程咨询单位和分包单位就分包的其他咨询业务对建设单位承担连带责任。安徽省规定：（下转第2版）

废弃物资源化率不足5% 有望形成万亿元产业

建筑垃圾处置亟待政策助力



“我国建筑垃圾处理手段滞后，管理基本无序。”中国环联调查发现，目前，我国对于建筑垃圾的处理方式仍处在相对粗放的填埋及堆放阶段。按一万吨的建筑垃圾占地2亩计（堆高5米），目前我国每年所产生的15亿吨左右建筑垃圾，对土地资源的占用将超过30万亩。

近年来，一些地方因建筑垃圾处置不当，被中央环保督察组、生态环境部点名。

多地启动建筑垃圾资源化再利用

建筑垃圾是城市矿产，开展建筑垃圾资源化利用，可节约大量土地、天然原材料、煤炭等资源能源。

有机构研究结果显示，资源化利用1

亿吨建筑垃圾，可节省堆放占地万余亩，减少取土或代替天然沙石千万立方米，节省标准煤500万吨；可减少污染，改善城市环境，降低可吸入颗粒物和细颗粒物指标；可新增就业岗位，带动装备制造业和服务业发展，创造巨大经济效益。

作为一种可资源化利用的城市固体废物，若将其经过资源化处置，则95%以上可作为原材料回用到工程建设中去，形成良性循环。

按照2017年国家发改委等联合印发的《循环发展引领行动》确定的目标，到2020年，城市建筑垃圾资源化处理率

应达到13%。

《循环发展引领行动》还提出，加快建筑垃圾资源化利用，制定建筑垃圾资源化利用行业规范条件。开展建筑垃圾管理和资源化利用试点省建设工作。完善建筑垃圾回收网络，制定建筑垃圾分类标准，加强分类回收和分选。探索建立建筑垃圾资源化利用的技术模式和商业模式。

同时，继续推进利用建筑垃圾生产粗细骨料和再生填料，规模化运用于路基填充、路面底基层等建设。提高建筑垃圾资源化利用的技术装备水平，将建筑垃圾生产的建材产品纳入新型墙材推广目录。把建筑垃圾资源化利用的要求列入绿色建筑、生态建筑评价体系。

根据国务院的部署，住房城乡建设部、发展改革委、工业和信息化部、生态环境部等相关部门正联手加强建筑垃圾资源化再利用。截至目前，北京、浙江、河南、江西等省市也已出台建筑垃圾（废弃物）资源化利用实施意见和综合利用方案。

企业渴求处置费补助和税收优惠

中国环联上述报告认为，在政策推动和环保强监管的大背景下，建筑垃圾处理市场的空间将快速做大。“若我国建筑垃圾资源化可达到欧美、日韩水平，将这些建筑垃圾兜儿进行资源化再利用，可创造万亿元价值。”

但目前全国建筑垃圾年处置能力在100万吨以上的生产线仅有70条左右，小规模处置企业几百家，以民营企业为主。总资源化利用量不足1亿吨。已建成规模化的生产线实际产能发挥不到

50%，且大多处于非盈利状态。

一家环保企业负责人表示，目前建筑垃圾资源化处置和利用上存在诸多障碍。一些政府主导的城中村拆迁，垃圾产生方（包括政府和拆除公司）因需要支付较高的清运成本，愿意改为就地资源化处置的方式，但在财务和审计上无费用出处。

此外，建筑垃圾处理需要临时存储周转场地，需要混混凝土搅拌站及制砖生产用地，但目前在土地协调方面普遍遇到困难。作为节能环保产业，建筑垃圾处理行业也需要得到政府有关建筑垃圾处置费补助和一定的税收优惠政策。

“国内建筑垃圾资源化产业进程还有待政府的大力扶持，以及相关政策法规的建立。”中国环联表示，我国现有关于建筑垃圾的法律法规以建筑垃圾对市容环境造成的影响为重点，并不涉及建筑垃圾资源化范畴，没有明确设定建筑垃圾处理的主体责任，对违反法律法规的行为处罚力度也偏小。

中国环联上述报告说，目前仅有部分地区出台了建筑垃圾处理企业固定投资的财政补贴标准。而事实上，建筑垃圾资源化产业前期研发投入巨大，无论是建筑垃圾资源化再生技术、建筑废物的分类与再生骨料处理技术等都需要大量投资，“政府对建筑垃圾资源化企业固定投资的支持力度仍有待提升”。

上述报告同时建议，完善建筑垃圾回收、管理制度，同时出台相应标准对建筑垃圾资源化的各个环节进行规范。

（章柯）

亚投行发布《2019 亚洲基础设施融资报告》

多管齐下鼓励私营资本参与基建投资

亚洲基础设施投资银行（亚投行）日前发布首份融资报告，称私营部门在参与基础设施融资方面的潜力远未充分释放，私营部门投资的重要性将在未来几年日益显现。

亚投行行长金立群在《2019亚洲基础设施融资报告》发布会上说，当前世界经济面临多重挑战，不稳定不确定因素增多，但本地区依然有重大基础设施投资机会。”金立群表示，亚投行将通过各种创新解决方案动员私人资本参与基础设施投资，为亚洲经济的长期增长创造条件。他认为，私营部门参与基础设施投资的态度比较谨慎，主要是出于对投资环境的疑虑。经济周期问题也是制约私营企业参与基础设施投资的重要因素，因为在不景气阶

段，它们难以从商业银行获得融资。为此，亚投行有几个方式来帮助私营部门参与基础设施投资：一是对非主权担保项目提供长达18年的贷款，二是适当参与股权投资，三是新开发了ESG增强信用管理投资组合。他表示，亚投行会进一步研究通过各种不同的方式鼓励私营部门参与基础设施项目投资。

就中国国内的基础设施建设状况，报告分析称，中国迄今的基础设施建设主要还是由政府承担，包括真正的公私合营（PPP）在内的私人部门投入占比还较低。

此外，针对亚投行可否提高对中国投资比重的问题时，金立群建议目前对中国的放贷比重可以从现在的3%提升到10%。

作为中国发起设立的银行，为中国

提供资金并非亚投行的主要目标。在截至2018年年底的30余个项目中，只有一个项目为在华项目，金额占亚投行头三年放贷总额的约3%。

金立群提出，亚投行做中国项目有几个好处。一是可以起一些示范效应；二是帮助改善亚投行资产的质量。中国基建项目的资产质量总体还是比其他发展中国家的要好。三是做一些中国项目、帮助改善资产质量后，亚投行能更多地在一些风险高的国家做项目，实现更好的发展效果。

对于在中国国内，尤其是西部地区搞基建的必要性，金立群回应称，“我还是认为基础设施的建设可以适当超前，但不能过度超前。如果说一条路修好，车子就满了，说明基础设施的建设已经太过落后

了。但需要把握好度，过度超前就会有大量资金沉淀在里边，造成浪费。”

过去三年，亚投行的成员数由57个增至93个，累计批准项目投资75亿多美元，撬动公共和私营资本投资近400亿美元，已批准的35个项目涉及13个国家，覆盖交通、能源、电信、城市发展等多个领域。

2019年，亚投行有望再创佳绩。金立群透露，今年，亚投行有望迎来新的成员。根据上述报告，亚投行今年预计再批准40亿美元的贷款，与前三相比放贷速度明显加快。对此，金立群强调，这只是参考目标，并非硬性指标，因为必须要保证项目的高质量。

（刘红霞 郝琼源 王力为）