



Research and  
Development Center

# 基建是怎样发力的？ ——来自地方项目梳理的观察

解运亮

执业编号：S1500521040002

联系电话：010-83326858

邮箱：xieyunliang@cindasc.com

证券研究报告

宏观研究

深度报告

解运亮 宏观首席分析师

执业编号：S1500521040002

联系电话：010-83326858

邮箱：xieyunliang@cindasc.com

张云杰 宏观研究助理

联系电话：+86 13682411569

邮箱：zhangyunjie@cindasc.com

信达证券股份有限公司

CINDA SECURITIES CO., LTD

北京市西城区闹市口大街9号院1号楼

邮编：100031

# 基建是怎样发力的？——来自地方项目梳理的观察

2022年1月6日

- **相比2021年，2022年项目审批条件可能有哪些变化？**回顾2021年，审批条件趋严是拖慢财政进度的一大原因，当年对基建项目的质量审核和监管从严，还加强了对专项债资金的管理。叠加疫情散发、能耗双控、冬季施工暂缓等一系列因素，基建投资增速持续滑坡。当前政府和企业项目的基本审批条件并未发生变化，考虑到稳增长压力加大，基建项目审批存在提速必要。结合最新政策文件和官方表态，我们判断2022年项目质量和专项债资金管理将延续高标准、严要求，项目提速将更多由简化审批程序、优化审批平台等方式实现，而不是放松审批条件。
- **预计2022年项目落地速度较2021年明显加快。**作为开局之年，2021年项目储备并不差，甚至好于往年，但从实际的基建投资增速来看，2021年项目落地的进度很有可能不及预期。展望2022年，我们判断项目落地速度将较去年明显加快，一是财政部已在2021年12月提前下达1.46万亿元新增专项债额度，根据历史经验，各地发债通常紧跟额度下达，2022年财政将及早发力；二是项目审批速度有望迎来提速；三是2021年一大批过审项目将在今年正式开工或续建，有利于及时形成实物工作量，加速投资完成额落地。
- **2022年新基建项目增量或达1.7万亿。**我们在厘清新基建内涵的基础上，从5G、特高压、城际高速铁路和轨交、新能源汽车充电桩、大数据中心、人工智能、工业互联网七大领域出发，测算2022年增量规模。预计2022年新基建增量达1.68万亿，其中城际高速铁路和轨交占比最高，规模超8000亿。此外新能源车充电桩、大数据中心和人工智能都将迎来20%以上的快速增长。
- **2022年基建投资增速将显著回升。**2021年四季度专项债发行提速，但受制于资金拨付存在时滞、冬季施工暂缓等因素，预计大部分资金将在明年初形成实物工作量。预计2021年12月基建投资将小幅回升，全年接近零增长。考虑到低基数原因，预计2022年2、3月份基建投资增速显著回升，峰值可达15%。下半年增速企稳回升，全年可达7-8%。
- **看好年初“大基建”行情。**从行业角度看，基建投资回升利好上游的钢铁、有色、石化行业，基建项目衍生的融资需求对金融行业尤其是银行板块也有利好。中游受益板块主要有机械设备、电气设备、电子和通信行业，下游最主要的受益板块是建筑材料行业。近日已有部分省市举行重大项目集中开工仪式，基建投资有望在一季度迎来“开门红”，建议关注年初“大基建”行情。
- **风险因素：**疫情再度恶化，政策推进不及预期。

## 目 录

一、项目审批正在悄悄发生变化.....	4
1.1 2021 年审批从严是拖慢财政进度的一大原因.....	4
1.2 2022 年项目审批有望提速.....	6
二、重大项目落地从慢到快.....	8
2.1 十四五重大项目梳理.....	8
2.2 2021 年项目落地进度不及预期.....	11
2.3 2022 年项目落地速度将明显加快.....	13
三、新基建成为不容忽视的力量.....	15
3.1 新基建的内涵.....	15
3.2 2022 年新基建项目增量或达 1.7 万亿.....	16
四、项目储备筑牢基建回升的基础.....	23
4.1 2022 年基建投资增速将显著回升.....	23
4.2 看好年初“大基建”行情.....	23
风险因素.....	25

## 表 目 录

表 1: 2022 年基建体量为万亿量级.....	16
表 2: 特高压项目梳理.....	18
表 3: 城际铁路建设规划汇总表.....	18
表 4: 2021 年中国新获批城市轨道交通建设规划汇总表.....	19
表 5: 续建的城际轨道交通建设规划汇总表.....	19
表 6: 传统与新基建投资关联产业链梳理.....	25

## 图 目 录

图 1: 固定资产投资项目的审批程序和条件.....	4
图 2: 专项债项目审批条件趋严.....	5
图 3: 2021 年新增专项债发行迟缓严重.....	5
图 4: 2021 年中央预算内基建投资专项项目审批条件.....	6
图 5: 三大机构对中国 GDP 实际增长率的预测.....	7
图 6: 地方政府杠杆率持续攀升、居于高位.....	8
图 7: 2022 年专项债禁止投向项目.....	8
图 8: 十四五重大基建项目（交通、能源、水利部分）.....	9
图 9: 十四五重大基建项目（农村、城镇、边境和生态环境基建部分）.....	10
图 10: 国家重大战略项目基建部分简介.....	11
图 11: 部分省级行政区重大项目建设的年度计划完成额.....	12
图 12: 部分省级行政区重大项目建设的年度计划完成额.....	12
图 13: 2021 年 1-11 月国家发改委审批核准重大项目数量和总投资额.....	13
图 14: 2021 年 1-11 月各月国家发改委审批核准重大项目平均投资额.....	13
图 15: 2021 年 1-11 月新增专项债投向结构.....	14
图 16: 2021 年 1-11 月新增专项债投向基建项目资金额及每月占比.....	14
图 17: 我国新基建的主要框架体系.....	15
图 18: 5G 基站建设进度.....	17
图 19: 城市轨道交通的运营线路主要以地铁为主.....	20
图 20: 各省充电桩的数量（截至 2021 年 11 月）.....	21
图 21: 17 个省计划 2022 年新建充电桩数量.....	21
图 22: 预计 2022 年在用机架规模达到 720 万架.....	22
图 23: 工业互联网的产业规模稳步增加.....	22
图 24: 人工智能投资规模约为 2233 亿元.....	23
图 25: 基建投资即将发力，2022 年增速将显著回升.....	23

## 一、项目审批正在悄悄发生变化

### 1.1 2021 年审批从严是拖慢财政进度的一大原因

企业和政府项目的基本审批条件保持不变。基建项目作为固定资产投资项目的一种类型，其审批程序和条件等当遵循固投项目最基本的文件要求。具体而言，企业投资的基建项目当遵守 2016 年国务院发布的《企业投资项目核准和备案管理条例》的相关规定；政府投资的基建项目当符合 2019 年国务院公布的《政府投资条例》的有关要求，有关项目审批条件，两个文件已明确给出投资主体需要提供的申请材料以及审查部门在决定是否批准时需要考虑的各个方面。

图 1：固定资产投资项目的基本审批程序和条件

发布时间	发文机关	文件	相关内容
2016年12月14日	国务院	企业投资项目核准和备案管理条例 (国令第673号)	对关系国家安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目，实行核准管理。具体项目范围以及核准机关、核准权限依照政府核准的投资项目目录执行。政府核准的投资项目目录由国务院投资主管部门会同国务院有关部门提出，报国务院批准后实施，并适时调整。国务院另有规定的，依照其规定；企业办理项目核准手续，应当向核准机关提交项目申请书；由国务院核准的项目，向国务院投资主管部门提交项目申请书。核准机关应当从下列方面对项目进行审查： (一) 是否危害经济安全、社会安全、生态安全等国家安全； (二) 是否符合相关发展建设规划、技术标准和产业政策； (三) 是否合理开发并有效利用资源； (四) 是否对重大公共利益产生不利影响。
2019年5月5日	国务院	政府投资条例(国令第712号)	政府采取直接投资方式、资本金注入方式投资的项目(以下统称政府投资项目)，项目单位应当编制项目建议书、可行性研究报告、初步设计，按照政府投资管理权限和规定的程序，报投资主管部门或者其他有关部门审批；投资主管部门或者其他有关部门应当根据国民经济和社会发展规划、相关领域专项规划、产业政策等，从下列方面对政府投资项目进行审查，作出是否批准的决策： (一) 项目建议书提出的项目建设的必要性； (二) 可行性研究报告分析的项目的技术经济可行性、社会效益以及项目资金等主要建设条件的落实情况； (三) 初步设计及其提出的投资概算是否符合可行性研究报告批复以及国家有关标准和规范的要求； (四) 依照法律、行政法规和国家有关规定应当审查的其他事项

资料来源：国务院官网整理，信达证券研发中心

**2021 年加强了基建项目的质量审核和监管。**根据国家发改委在 2021 年年中发布的《国家发展改革委关于加强基础设施建设项目管理 确保工程安全质量的通知》(发改投资规〔2021〕910 号)(以下简称《通知》)，在“一些项目管理不严，相关管理规定落实不到位，造成工程质量下降、安全隐患增加”的情况下，政府投资项目要确保项目建议书、可行性研究报告、初步设计的深度达到规定要求(企业投资项目要确保项目申请书的深度达到要求)，如可行性研究报告要对“涉及工程安全质量的重大问题进行深入分析、评价，提出应对方案”；初步设计要“严格执行工程建设强制性标准，提出安全质量防护措施，并对施工方案提出相应要求”；审批(核准、备案)程序不符合上文两个文件规定条件的不得开工建设。此外，文件还对新建建筑物高度做了严格限制。

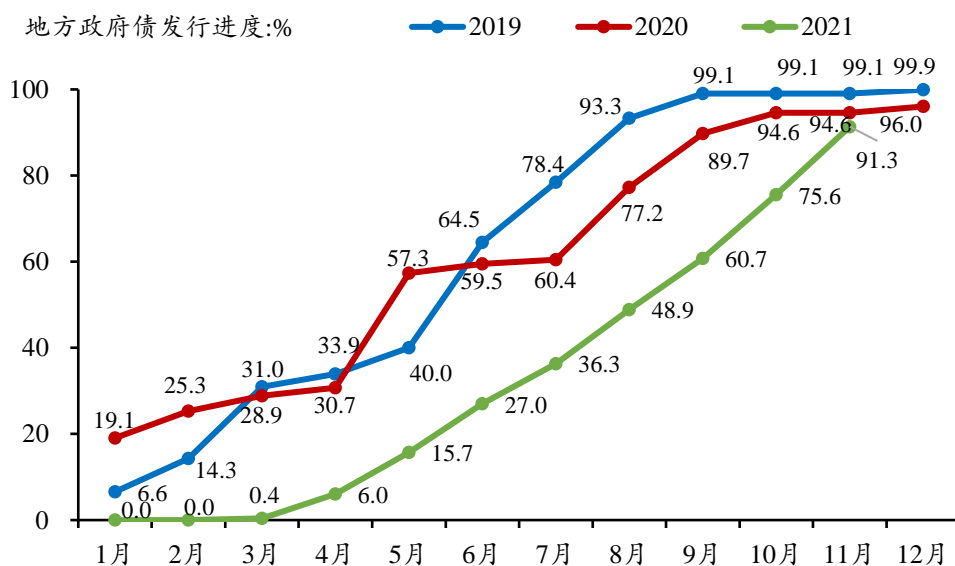
**2021 年专项债项目审批得到加强。**首先 2021 年新增专项债投向基建领域的资金约 2.12 万亿元，占全部发行额约 60%，且每月占比相对稳定。因此可知，专项债项目审批监管的加强将很大程度上意味着占据主要比例的基建项目审批条件的趋严。具体而言，2020 年 11 月财政部发布的《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》(财库〔2020〕36 号)以及 2021 年财政部和国务院发布的数个文件中都强调加强对专项债项目审批条件的监管，比如要保障融资规模和项目收益相平衡，保证项目质量和合规满足要求等。

**图 2：专项债项目审批条件趋严**

发布时间	文件	相关内容
2020/11/4	《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》	地方财政部门应当强化专项债券项目的全过程管理，对专项债券项目“借、用、管、还”实行逐笔监控，确保到期偿债、严防偿付风险；地方财政部门应当严格专项债券项目合规性审核和风险把控，加强对拟发债项目的评估，切实保障项目质量，严格落实收支平衡有关要求
2021/2/6	《关于梳理2021年新增专项债券项目资金需求的通知》	既要考虑地方项目资金需求，对国家重大战略项目多的地区适当倾斜；坚持合规审核。专项债券必须用于有一定收益的重大项目，融资规模要保持与项目收益相平衡，要做好项目前期准备，履行各项审批程序，决不能一哄而上、片面追求投资规模不顾项目合规管理
2021/4/13	《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》	专项债务限额与政府性基金预算收入及项目收益相匹配。完善专项债券管理机制，专项债券必须用于有一定收益的公益性建设项目，建立健全专项债券项目全生命周期收支平衡机制，实现融资规模与项目收益相平衡，专项债券期限要与项目期限相匹配，专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入应当及时足额缴入国库，保障专项债券到期本息偿付
2021/7/1	《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》	申请专项债券资金前，项目单位或项目主管部门要开展事前绩效评估，并将评估情况纳入专项债券项目实施方案。事前绩效评估主要判断项目申请专项债券资金支持的必要性和可行性，并重点论证（一）项目实施的必要性、公益性、收益性；（二）项目建设投资合规性与项目成熟度；（三）项目资金来源和到位可行性；（四）项目收入、成本、收益预测合理性；（五）债券资金需求合理性；（六）项目偿债计划可行性和偿债风险点；（七）绩效目标合理性；（八）其他需要纳入事前绩效评估的事项

资料来源：国务院和财政部官网整理，信达证券研发中心

项目审批从严是拖慢 2021 年专项债发行进度的一大原因。具体看，2021 年在 3.65 万亿元的额度内，上半年新增专项债累计发行额仅 1.01 万亿元，若扣除其中包含的 287 亿元支持中小银行专项债发行额，上半年的发行额还不到 1 万亿元，进度仅为 27%。反观 2020 年同期的发行额已经超过了 2 万亿元，发行进度为 59.5%，2019 年则为 64.5%。进入 2021 年下半年，发行进度迅速提升，11 月的进度提升到了 91.3%（不包括 2020 年结转的中小银行额度），但仍不及 2019 和 2020 年的速度。

**图 3：2021 年新增专项债发行迟缓严重**


资料来源：财政部官网整理，信达证券研发中心

**2021 年中央预算内基建项目的审批条件全面升级。**首先根据《中央预算内直接投资项目管理办法》，“中央预算内直接投资项目（以下简称直接投资项目或者项目），是指国家发展改革委安排中央预算内投资建设的中央本级（包括中央部门及其派出机构、垂直管理单位、所属事业单位）非经营性固定资产投资项目”。2021 年有关中央预算内投资项目的发改委文件共发布了 20 个，除了《中央预算内投资资本金注入项目管理办法》完善了安排中央预算内投资作为项目资本金的经营性固定资产投资项目的管理规则外，其他文件都指向了具体领域的中央预算内投资专项管理。其中针对基建类项目的包含铁路建设、航道建设、生态保护和环境治理、城乡冷链、污水处理，排水设施和国家重大战略项目下涉及的基建子项目。各个领域的项目审批条件见表 3，经总结，本次针对中央预算内基建项目规定的审批条件主要集中在项目领域符合规定指向；具备建设和开工条件；审批程序 and 材料无误；符合国家发展规划四大方面。

**图 4：2021 年中央预算内基建投资专项项目审批条件**

发布时间	文件	相关内容
2021/2/22	《铁路项目中央预算内投资专项管理暂行办法》	申请中央预算内投资的项目需具备以下条件：（一）符合本办法第五、六条确定的领域和方向；（二）符合国家批准的中长期铁路网规划、五年发展规划和相关专项规划；（三）按照有关规定，项目已通过全国投资项目在线审批监管平台完成审批、核准或备案，并具备开工条件；（四）建设资金来源和建设条件基本落实；（五）符合年度申报要求的其他条件。
2021/3/9	《长江等内河高等级航道建设中央预算内投资管理暂行办法》	申请中央预算内投资的项目需具备以下条件：（一）符合本办法第二章确定的支持方向；（二）已经完成社会稳定风险评估等必要前置手续，并根据有关规定，已经通过全国投资项目在线审批监管平台获得有权机关审批（核准、备案）且相关要件齐备；（三）已纳入重大建设项目库并已列入三年滚动投资计划；（四）中央预算内投资以外的建设资金来源和建设条件基本落实；（五）编制年度中央预算内投资计划的通知要求的其他条件。
2021/4/19	《重大区域发展战略建设（长江经济带绿色发展方向）中央预算内投资专项管理办法》	申请本专项中央预算内投资的项目应符合以下基本条件：（一）符合本专项规定的资金支持方向和申请程序；（二）未获得我委其他专项中央预算内投资以及其他中央资金支持；（三）纳入国家重大建设项目库和三年滚动投资计划，并通过在线平台（国家重大建设项目库）完成审批、核准、备案；（四）已落实建设资金和项目用地、具备开工建设条件、能够形成当年投资工作量；（五）具备有效监管措施保障。
2021/6/2	《排水设施建设中央预算内投资专项管理暂行办法》	根据中央支持标准和地方建设资金落实情况，合理申报年度投资计划，不得造成地方政府隐性债务，严控债务高风险地区政府建设投资规模。脱离当地实际、地方建设资金不落实、年内无法开工的不得申报
2021/6/16	《城乡冷链和国家物流枢纽建设中央预算内投资专项管理办法》	项目汇总申报单位对拟申报项目进行严格审查，并对审查结果和申报材料的真实性、合规性负责。重点包括：（一）申报项目是否符合支持范围；（二）是否获得其他中央财政性资金；（三）项目单位是否被依法列入严重失信主体名单；（四）申报投资是否符合安排标准；（五）项目是否完成审批（核准、备案）和相关前期手续；（六）项目是否落实除拟申请本专项之外的其他资金；（七）项目单位和监管单位“两个责任”填报是否规范等；（八）对计划新开工项目，要重点审核前期工作条件是否成熟，确保如期开工建设；对在建项目，要重点审核各项建设手续是否完备；（九）组织专家对每个项目进行评审，核定符合本专项支持范围的投资规模。
2021/12/3	《生态保护和修复支撑体系中央预算内投资专项管理办法》	拟申报的项目应符合以下条件：（一）符合山水林田湖草沙系统治理的相关要求。（二）已列入三年滚动投资计划并录入国家重大建设项目库。（三）已通过全国投资项目在线审批监管平台完成审批（核准、备案）和相关前期手续，项目建设自筹资金已落实。（四）拟新建项目中央预算内投资计划下达后即可按期开工建设。（五）项目建设内容未获得过其他中央专项资金支持。（六）项目单位未被依法列入严重失信主体名单。（七）有关法律法规政策规定的其他条件。

资料来源：国家发改委官网整理，信达证券研发中心

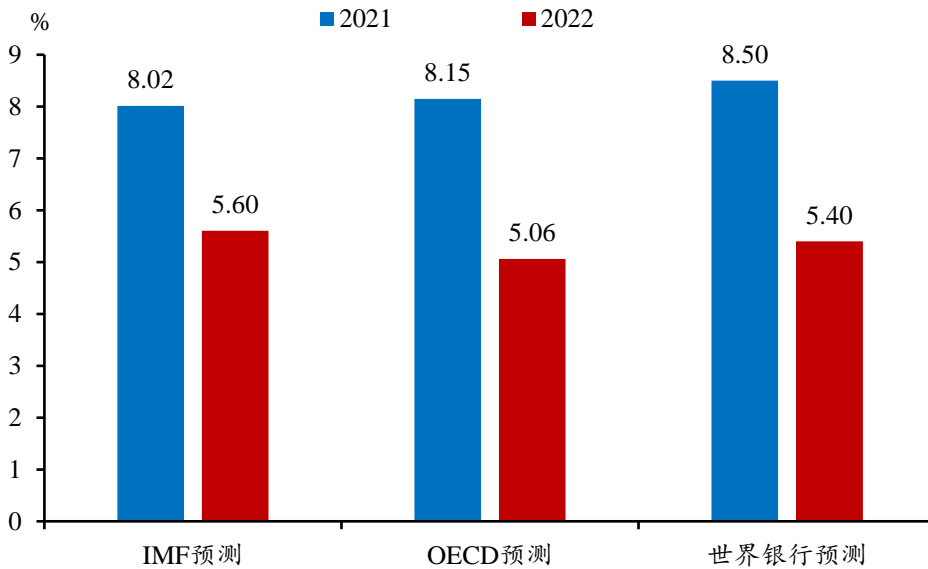
## 1.2 2022 年项目审批有望提速

**咬定原则，基础审批条件不变。**《企业投资项目核准和备案管理条例》、《政府投资条例》和《国家发展改革委关于依法依规加强 PPP 项目投资和建设管理的通知》构成了政府、企业和 PPP 项目的基本审批条件体系。结合三大文件出台以来国家发改委发布的多个关于项目建设的政策都以此基本体系为基础进行制定，预计三个文件将长期适用于未来的项目审批。

**2022 年稳增长压力大，基建项目审批存在提速需要。**根据 2021 年 12 月 8 日至 10 日举行中央经济工作会议明确指出的要“适度超前开展基础设施投资”，同时结合 2022 年稳增长压力较大（IMF，世界银行和 OECD 对中国

2022 年 GDP 增速预测均低于 6%) 和 2021 年基建增速出现明显回落的情况，以及财政部对 2022 年一季度形成实物工作量的要求，预计 2022 年初基建发力托底经济，届时项目审批速度需要提升以便实现相应数量目标。

图 5：三大机构对中国 GDP 实际增长率的预测



资料来源: Wind, 信达证券研发中心

项目提速将更多由简化项目审批程序，优化审批平台等方式实现，而不是放松审批条件。2021 年 12 月 16 日，财政部副部长许宏才在国新办举行的政策例行吹风会上发言，2022 年将“要求地方围绕党中央、国务院确定的重点领域做好项目储备，加快推进立项、环评、用地审批等前期工作。财政部会同发展改革委等部门加强审核把关，推动提高项目储备质量”，意味着**加快项目审批和加强项目审核并不冲突，同时也表明 2022 年项目审核将更加重视项目本身质量是否符合要求**。结合各地发改委加快项目审批速度的各种举措，精简审批单位，优化审批平台，减少不必要审批程序等成为提升项目审批速度的常见方法，但这只是在审批流程上进行改动，并不表示要放松项目审批条件。

**2022 年项目质量和专项债资金管理延续高标准、严要求。**关于 2022 年专项债项目审批，政策例行吹风会上的相关表述为“对地方上报的专项债券项目资金需求分批次进行审核把关，重点从投向领域以及项目的成熟度、合规性、融资收益是否平衡等角度进行审核”。同时《财政部办公厅 国家发展改革委办公厅关于申报 2022 年新增专项债券项目资金需求的通知》明确提到要“严格按投向领域申报需求”，这就对项目审批条件中的项目投向做了限制，且文件指出要“强化审核把关”，明确提出“决不片面追求项目数量，忽视项目质量”。其次从防范地方政府隐性债务风险角度考虑，结合 2018 年以来地方政府杠杆率总体呈现逐年攀升的趋势，预计 2022 年仍要严格防范债务风险，由此对专项债资金使用的要求也将趋严。

**图 6：地方政府杠杆率持续攀升、居于高位**


资料来源: Wind, 信达证券研发中心

**图 7：2022 年专项债禁止投向项目**

全国通用禁止类项目清单	高风险地区禁止类项目清单
党政机关办公用房、技术用房，党校行政学院，干部培训中心，行政会议中心，干部职工疗养院，其他各类楼堂馆所	城市轨道交通
城市大型雕塑，景观提升工程，街区亮化工程，园林绿化工程，文化庆典和主题论坛场地设施，其他各类形象工程和政绩工程。	除卫生健康（含应急医疗救治设施、公共卫生设施）、教育（学前教育 and 职业教育）、养老以外的其他社会事业项目
一般房地产开发，企业生产线或生产设备，用于租赁住房建设以外的土地储备，主题公园等商业设施	除供水、供热、供气以外的其他市政基础设施项目；棚户区改造新开工项目

资料来源: 财政部官网整理, 信达证券研发中心

**2022 年将加强投资项目决策管理，对纳入相应规划项目和的小规模项目审批将偏松。**根据《国家发展改革委关于进一步推进投资项目审批制度改革的若干意见》（发改投资〔2021〕1813 号）的相关内容，2022 年要“加强投资项目决策管理”，具体表现为“对投资项目是否符合发展建设规划、区域规划、产业政策，以及政府投资项目资金筹措等建设条件落实情况等，要重点加以审查，切实防范“两高”项目盲目发展和违规政府投资项目盲目上马。涉及举债融资的项目，要将融资方案作为可行性研究论证重点，结合融资结构和项目收益来源，科学规划项

**预览已结束，完整报告链接和二维码如下：**

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_35818](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_35818)



云报告  
<https://www.yunbaogao.cn>

云报告  
<https://www.yunbaogao.cn>

云报告  
<https://www.yunbaogao.cn>