

PARK — PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

园区中国4

共舞园区PPP

宋振庆 吴金兰 梁椿 沈斌 著

COOPERATION
INNOVATION MODE OF
GOVERNMENT AND ENTERPRISES
IN CHINA'S INDUSTRIAL PARK

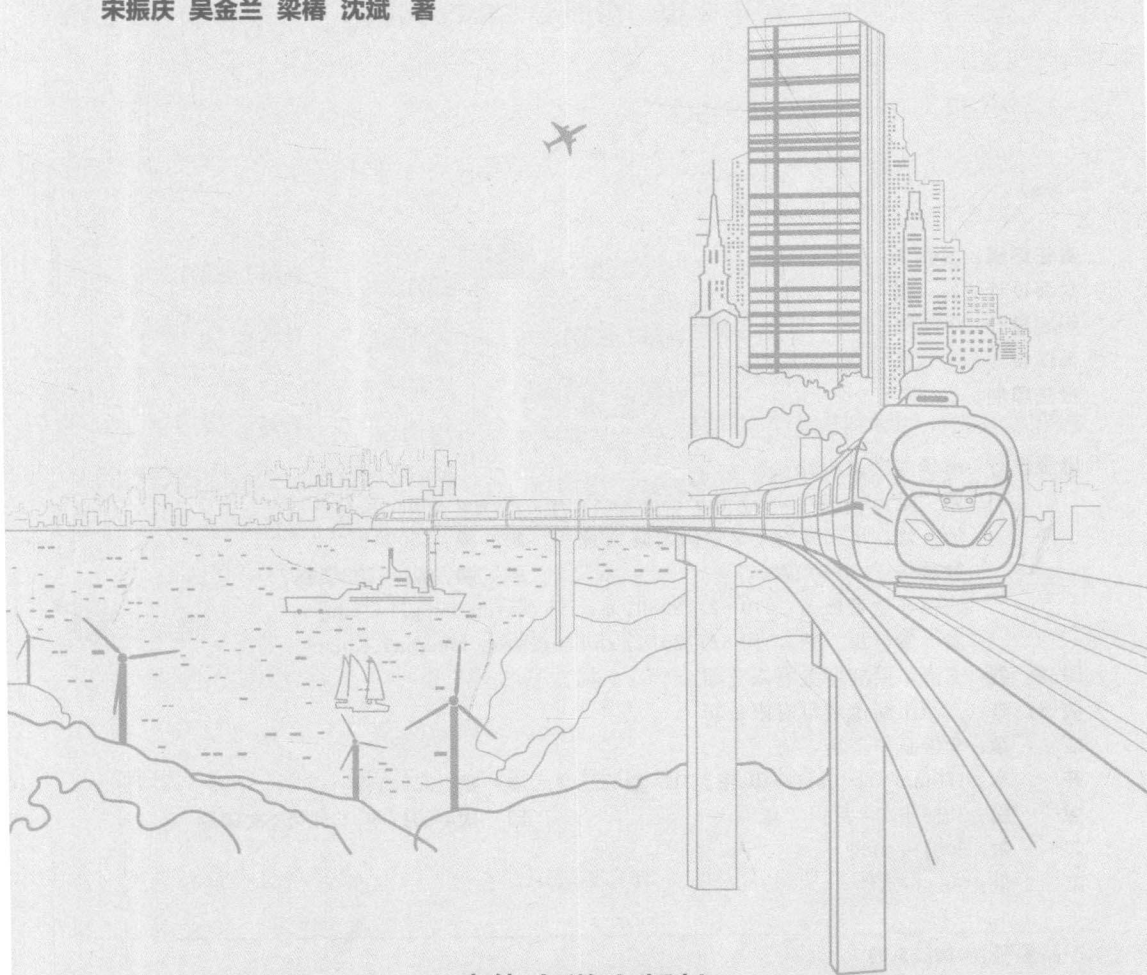
清华大学出版社



园区中国4

共舞园区PPP

宋振庆 吴金兰 梁椿 沈斌 著



清华大学出版社

北京

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签，无标签者不得销售。

版权所有，侵权必究。侵权举报电话：010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

园区中国. 4, 共舞园区 PPP / 宋振庆等著. —北京: 清华大学出版社, 2016 (2017. 4 重印)

ISBN 978-7-302-45093-1

I. ①园… II. ①沈… III. ①房地产业—经济发展—研究—中国 IV. ①F299.233

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 225922 号

责任编辑: 杨静华

封面设计: 刘超

版式设计: 牛瑞瑞

责任校对: 王云

责任印制: 李红英

出版发行: 清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址: 北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编: 100084

社总机: 010-62770175 邮 购: 010-62786544

投稿与读者服务: 010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈: 010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者: 三河市君旺印务有限公司

装 订 者: 三河市新茂装订有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 170mm×230mm 印 张: 21 插 页: 2 字 数: 339 千字

版 次: 2016 年 11 月第 1 版

印 次: 2017 年 4 月第 2 次印刷

印 数: 3001~4000

定 价: 50.00 元

产品编号: 070225-01

·
·
/
序
言
1

园区 PPP，要理论，更要干货

非常感谢园区中国对临港集团的信任！

与园区中国相识相知也有些年头了。记得当年，为了启动“中国产业地产 30 强”的评选，园区中国的团队找到了我们，希望我们提供一些数据和文字材料。在那年的评选中，临港集团获得了不错的排位。尽管接触时间很有限，但是这个团队体现出来的专业的评价能力、公正的评价精神和敬业的工作态度，让我印象非常深刻。而园区中国的排名结果，也帮助我们提高了业界的知名度和影响力。

更让我深受鼓舞的是，这些年来，园区中国始终勇立产业地产发展潮头，敏锐捕捉产业最新的动态，并做出严谨科学的分析和判断。其中集思想之大成的园区中国系列丛书，包括《园区中国 1：中国产业地产之路》《物流地产：决胜黄金时代》《园区中国 3：孵化中国》，形成了广泛的业界认可和社会影响。作为一名产业地产届的老兵，这些书我也常备案头、常读常新，不少观点也经常引起我的共鸣和沉思。

本书秉持了园区中国一贯的探索精神，闪耀着思想的火花。从临港集团的发展来看，正面临着推动产业转型、园区转型和集团转型的重大考验，其中，改变功能性企业资本结构单一、融资渠道单一、所有制经济结构单一、激励机制单一的局面，探索多渠道

II 园区中国 4: 共舞园区 PPP

道融资途径，走一条国有功能性企业集团公平利用市场资源的道路，是集团迫切需要破解的重大问题。实事求是地讲，这个领域理论多、实践少，适应中国制度环境、有价值的干货内容更少。园区中国在这方面的思考和总结，宛如漫漫长夜的一盏明灯，必将照亮我们在这方面的道路，使我们少走很多的弯路，帮助我们增强探索改革模式的勇气和信心。

当然，我们也将把探索中的得失进行总结提炼，帮助园区中国积累素材和案例，为产业地产发展贡献应有的力量！

是为序。

上海临港经济发展（集团）有限公司总裁 袁国华

2016年9月1日

·
·
/
序
言
2

为中国园区开发创新点亮明灯

当接到园区中国邀请我撰写序言时，说实话，我被这个团队执着的研究精神、前瞻的预判理念、犀利的语言风格所折服了。翻阅书稿后，我更是感慨，这本书既是 PPP 的“史书”，也是“兵书”。书中对 PPP 领域的研究如此之深，经验总结老道、价值研判精准、实操心得丰富……更是让我对这个由 80 后组成的研究团队充满了敬意。

PPP 可以说是我职业生涯最重要的一段经历。从策划者到操盘者，从政府身份到企业身份，不同的变化让我充分领略到了 PPP 的无穷魅力。从 1999 年“聚焦张江”，以政府官员身份参与策划张江技创区 BOO 模式，到 2001 年扎根浦东建设（A 股代码：600284），期间率团赴英国专门拜访世界著名的高伟绅律师事务所，正式与 PPP 结下不解之缘，再到 2014 年“回归”张江高科（A 股代码：600895），重新思考科技园区的 PPP 创新模式。对于 PPP，我有着复杂的情愫，既有模式创新的激情，又有政策限制的窘境。激情是：自 2003 年我主政浦东建设开始，承接 BT 项目 92 个，回购基数 228.56 亿元，截至 2015 年 12 月 30 日，累计贡献财报投资收益 37.16 亿元。而窘境是：现阶段，我国的园区开发 PPP 模式还处于“摸着石头过河”阶段，并未形成相对成熟的园区开发 PPP 模式。而梁椿、沈斌、宋振庆和他们的团队，却在这些困难

IV 园区中国 4: 共舞园区 PPP

和怨言中闯出了一片天地，本着“前人栽树后人乘凉”的情操，较为系统全面地对 PPP 的精神进行了深度演绎，我必须为他们的专业能力和精神点赞。

目前张江科学城已经进入了规划建设阶段，PPP 的模式创新将在这里大展拳脚。作为园区类上市公司的负责人，我相信本书的面世将成为新一轮园区开发建设领域不可或缺的“工具书”。

我与我的团队坚定地推荐本书，只因它为中国园区开发 PPP 的创新点亮了一盏明灯。

上海张江高科技园区开发股份有限公司总经理 葛培健

2016 年 9 月 1 日

·
·
/
序
言
3

园区 PPP，从洋务运动谈起

PPP，在我看来是中国经济发展史上继洋务运动和改革开放之后的又一次至关重要的输入式改革。在《园区中国 1：中国产业地产之路》的序言中，我曾经把产业地产与洋务运动联系在一起，因为二者都兼具政治性和经济性这双重属性，都是在政府的主导和市场力量的配合下进行的。

因此，当我们谈及 PPP，以及我们本书所重点叙述的园区 PPP 时，我们可以回头去看看那场曾一度轰轰烈烈却最终烟消云散的运动风潮，毕竟，前事不忘，后事之师。

在我看来，当年洋务运动中的“官督商办”，与如今举国之力推动的 PPP 是颇具相互印证之处的。如轮船招商局一案中，因为筹办之际清廷缺钱少人，李鸿章和盛宣怀天才地设想出一个“官督商办”的制度，“由官总其大纲，察其利病，而听该商董等自立条议，悦服众商”。在李、盛的感召下，社会资本的代表唐廷枢、徐润和郑观应等著名买办相继入局，投资并致力于招商局的经营。

由于社会资本市场化“仿照西法”的高效率运作，摒除“官场浮华习气”，一度取得辉煌的业绩。

VI 园区中国 4：共舞园区 PPP

这是近代中国第一次在资本意义上形成了官、商的对等合伙，如果把轮船招商局这种盈利性标的换成公共事业的话，我们其实可以将其看作一种 PPP 的典型案列：官商戮力同心，不仅合资，而且共同经营，共担风险，共谋其利。

然而好景不长，官商矛盾不可避免地爆发了。“社会资本”认为政府一开始的注资“不负盈亏责任，实属存款性质”，如今企业已经步入正轨，政府资本理应退出，从此招商局归诸社会资本所独有。

但以李鸿章为主的洋务派却不可能答应这种要求，因为政府必须掌握这个企业的经营主导权，当初引入社会资本仅仅是因为资源缺乏限制下的权宜之计，不可能任由社会资本得寸进尺反客为主。

随后，李鸿章、盛宣怀利用买办自身的瑕疵将其驱逐出局，招商局国进民退，成为完全的国有控制。随后的很多经济学者和观察家都将这一举措视为洋务运动最核心的痼疾和内在逻辑冲突所在——政府又当裁判，又当运动员，与民逐利，从未真正信任过社会资本，这种“官督商办”必然要走向失败结局。

但是，也不能将所有板子都打在清政府头上，谁能够保证，由这些买办所代表的社会资本全权经营，就一定能够带来良好而持久的效果呢？如果这些买办仅仅从自身利益出发去考虑和经营一个事关大国兴衰命脉的事业，又会出现何等意料不到的问题呢？

财经作家吴晓波认为，以“官督商办”为代表的洋务运动走向失败，从制度层面去观察有几个核心原因：一是缺乏顶层设计，因人而异，随机性强，随时会变形或中断；二是从未涉及财政、货币和土地政策，仅仅是增量变化而非存量改革；三是并非一个普惠式的经济振兴运动，甚至滋生自肥贪腐；四是现代化有余，现代性不足。

以此观之，百年以降，我们的疑惑似乎又回到了原点。对于 PPP 的问号，又何尝不是这些呢？

在既往政府主导的产业园区中，政府机构难以形成像企业机构那样的内在激励机制；政府行政层次的组织方式，相对于企业的组织方式，不仅信息搜寻和传递成本高，而且决定了它是风险厌恶性的，从而在经营模式和服务模式上的创新严重不足。凡此种使政府在提供产业园区这个公共产品上相对处于劣势。这种劣势不仅构成政府和社会资本合作兴起的条件，也成为政府职能转变的原因。

随着中国进入工业化的中后期，以大量不计成本的园区投资驱动产业招商和经济增长的历史使命告一段落，中国政府职能也因此由建设型政府向公共服务型政府转变。由此决定，在政府与社会资本的关系上，更为市场化的社会资本开始起关键性作用。

因此，我仍然愿意在这里重述一次三年前我们出版第一本《园区中国》时，我在序言中所说过的一段话：

“从来没有哪一种地产形态，像产业地产这样维系着国计民生、产业发展、区域建设和企业运营等多个因素。中国正面临着世界经济的大变革时代，在新一轮产业革命即将到来之际，中国的产业之路应该如何选择？又该如何权衡政府行政力量与市场化力量之间的选择？”

延续着历史的逻辑，在关涉整个国家产业发展的领域中，政府的主导和推动力量一定是毋庸置疑的，而市场化的力量，则是产业园区成败以及长远发展的决定性力量。

纯民营化的产业园区必然有其弊端，过于逐利或过度集中于产业投资，都不是一个区域产业发展之福；当然，过于官僚化的行政式发展更是大大不利于产业园区的长治久安，这在中国盛行的‘土地招商’中已经弊端尽显。

政府主导，市场决定，才是令产业地产成功的最优组合。所幸的是，我们已经看到越来越多这样的趋向，如此，产业地产幸甚，中国城镇化与民族产业发展幸甚。”

根据火花S-Park团队的统计，截至2016年6月30日，财政部入库PPP项目数量达9285个，总投资额10.6万亿元。其中551个为片区类开发PPP，239个为其他类PPP。在这790个片区类开发和其他类PPP中，又有337个为园区开发类PPP，总投资额5497亿元，在所有PPP项目的投资规模占比为5.2%。

如果加上发改委PPP信息库以及各地区推介的PPP项目，中国园区PPP的总规模已经超过6000亿元，这无疑是一个庞大而充满潜力的投资市场。

可以说，园区开发类PPP已经成为目前中国PPP大潮中非常重要的组成部分之一。其复杂性、综合性、增量型、运营型等特征使其区别于其他类的PPP项目，已经引起财政部、发改委和各级政府的高度重视。

但是，即便发展势头这般如火如荼、方兴未艾，人们对于园区PPP的置疑却远没有停息，甚至可能会愈演愈烈。

产业园区是一个复杂的生态系统，包含着盈利和非盈利部分，强外部性部分和弱外部性部分，甚至于一个完整城市所包含的众多基础职能和附加职能，那么，政府和社会资本究竟在具体权责上该如何合理、合规地划分，以保证一个园区 PPP 项目的持久运行？

在产业园区 PPP 的顶层设计上，如何确保公共利益、政府利益、企业利益、客户利益等趋于一致，改变既往产业园区过于注重某一方利益而损害其他方面利益的弊疾？

园区 PPP 的一些技术瓶颈，能否倒逼一些不合时宜的规划、土地、金融政策，以及政府现有运作模式上的良性改革？

如何搭建起社会资本，尤其是具有园区大运营能力的社会资本方的诸多风险防控系统？

园区 PPP 在全周期收益与风险的不连续性和不确定性，能否有一种更为前置和稳妥的应对方案？

漫长的园区 PPP，其全周期中各个环节上的合理退出机制究竟应该如何构建？

.....

种种问题，其实本质上仍然是萦绕中国数千年的经济史、商业史中的诸多古老命题的延续，远到春秋秦汉，中到洋务运动，近到改革开放，一以贯之，概莫能外。

齐家、治国、平天下，很少有如产业园区这样能够如此显性地兼而得之，如能够以园区 PPP 模式善加规划，构筑一个兼顾产业、民生、就业、商务、城市而又独特鲜明的 development 路径，实在可称得上功盖寰宇、善莫大焉。

本书与前三本《园区中国》系列丛书一样，集中将园区 PPP 最鲜活的面貌呈现给读者，以窥园区 PPP 之全景。由于园区 PPP 在中国仍然是一个新生事物，除了我们浅显的一家之言外，我们也希望能够尽量展现丰富的探索案例，无所谓对错，可能更多的是无意识的趋近。甚至我们园区中国本身，也是园区 PPP 模式的亲身实践者，毕竟“纸上得来终觉浅”，只有亲身投入其中方知其奥妙与艰辛。

我们也根据自己既有的理论与实践，创造性地提出了一些园区 PPP 的概念，唯愿能够以独有的一抹颜色，来丰富整个园区 PPP 绚烂多姿的图景。

除此之外，我依然还要借此序感谢我最好的两位战友——梁椿和沈斌，他们无疑

是园区中国最锋利的两柄利刃，他们无所畏惧、一往无前地冲锋，才能庇护我这一方研究的静谧天地，一张一弛，动静两仪，乃是园区中国不断拓展想象空间的关键。

同时，我们还要深深感谢盈科律师事务所的吴金兰律师及团队为本书的法律章节做出专业深入的探讨，这无疑是至为关键的点睛之笔，其对园区 PPP 进行了富有前瞻性和实务性的研究和建议，是园区 PPP 继续前行的不可多得的重要财富，在此也要对他们的辛苦付出和努力探索表示诚挚的感谢与钦佩。

我也要感谢园区中国团队的每一位可爱辛勤的小伙伴——杜雪珂、刘君；以及我深爱的、一直无条件支持和包容我的妻子和儿子。

最后借用王阳明的一句话收尾：“圣人与天地民物同体，儒、佛、老、庄皆我之用，是之谓大道。”圣人之言高深，非我辈所能妄自揣测。仅以个人浅见，园区 PPP，同样是关乎中国社会经济发展的“大道”，以此大道处之，将顶层架构设置完善，融各类模式、资源之精华为我所用，则中国的产业园区之路必能畅通至远。

园区中国总策略师、火花 S-Park 创始人 宋振庆

2016.09.01

以第三种力量，推动园区 PPP 革命

当下，PPP 已经成为中国社会经济发展中的一片燎原之火。2016 年更是堪称中国 PPP 的元年，这一年无论在认知、立法还是落地、实践方面，PPP 都将会有一个质的突破。据我们了解到，目前 PPP 的主要推动者之一——财政部，有意在几个重点领域加速 PPP 的落实，其中之一就是对区域经济拉动作用显著的产业园区领域。

我一直强调，园区 PPP 与基建、环保类的 PPP 有很大的不同之处，其复杂性、综合性、结构性均冠绝 PPP 领域。从我们园区中国目前在全世界既有 PPP 案例的搜寻中，尚未找到能够让中国园区 PPP 进行精准对标的范本，总体而言，这是一种独有的中国特色式 PPP 实践，在很大程度上要摸着石头过河，进行不断的大胆创新与试错总结。不过，一旦中国式园区 PPP 能够走出一条顺畅路径，不仅对于中国产业地产行业是一个重大突破，对于全球的 PPP 理论与实践都将是一个巨大的贡献。

我本人有着 15 年的产业园区运营经历，也曾经经历过很多顶层设计与实操层面的迷茫和困扰。而在 2014 年国家提出推动 PPP 发展时，我感到犹如拨云见日，一道崭新的曙光投射到产业地产领域。这个领域长期积累的很多瓶颈性难题，放在 PPP 框架下有了全新的解决方案，也让我脑海中增添了很多富有启示性的思路。

XII 园区中国 4: 共舞园区 PPP

由于本身介入园区 PPP 的实践当中，我也受邀参加了几次专业性的 PPP 论坛，很多论坛都涉及“PPP 在片区开发项目中的应用”，但是无论是和嘉宾私下的交流，还是专家们的公开演讲，都会有意地将片区 PPP 和园区 PPP 进行联系及对比。

我们都知道，片区开发目前属于国家 PPP 项目库中 19 个行业之一，是一个正式的提法，很多园区的项目信息都包含其中。一般在大家的概念中可能会认为，片区的范围更大一些，园区的范围更小一些，但事实上未必如此。例如苏州工业园、固安工业园和龙河高新区这样的地方都是一个功能完整的新城，完全要超出一个河流沿岸或者火车站片区开发这样的规模了。

所以说不能简单地用规模和范围来理解片区和园区。按照我们这么多年在产业园区领域的经验来理解，片区更倾向于物理意义上的土地整治和基础设施建设，但是园区是在片区这个电脑的基础上加入了产业的 CPU 内核，或者说，给片区插上了产业的翅膀。只有这样，这个片区，乃至这个片区所在的城市才更有可持续的生命力。

从这个维度理解的话，园区相对于片区更有内在的产业集聚向心力，也就更能创造区域产业提升的价值。为什么中国的产业园区现在已经开始对外输出走向世界各地，尤其在一路一带之上，白俄罗斯、土耳其、印尼、印度等都被中国产业园区的燎原之火点燃了，原因正在于此。所以我说，片区 PPP 是全世界都有的概念，但园区 PPP 确实是中国独有的命题，其复杂性、综合性、结构性冠绝其间。

也可能有人会这样理解，片区 PPP 早期是土地整治和基础设施建设，但后期迟早会自然有产业的植入和运营，没有必要非要框定园区的概念。但我的理解是，园区 PPP 是一种策划而成的 PPP，其从一开始顶端设计时，就已经以产业的思维和框架去构建，结合当地的资源禀赋、产业梯度、发展阶段及融入整个区域乃至国家产业发展维度中去涉及和发起，这是一种“大运营”的概念，也是我们说园区 PPP 能够成为中国 PPP 皇冠上最为耀眼的那颗明珠的关键之处。

对于产业园区本身而言，我认为园区 PPP 也是一种新的革命性机制。我们一直说，中国过往的产业园区总容易陷入一种政商囚徒博弈的困境中，并且屡屡被诟病为一种畸形社会经济环境的畸形产物。但是园区 PPP 的出现，恰恰解决了这些困境和诟病，令产业园区应有的公共属性和服务效应更好地解放和体现出来，让产业园区能够真正纳入

一种可估值、可定价、可持续、可退出的良性框架之中，这是一个极大的利好驱动。

因此，用一场颠覆性的革命来形容园区 PPP 并不为过。

根据我们现在接触到的一些园区 PPP 尝试案例，一般其发起方有两种类型。一种是急切希望发展地方经济、进行产业招商和提升的地方政府，另一种是希望从产业园区硬件中开发建设赚得收益的社会资本，具体也可以细分为建设公司这样的工程力量、信托基金这样的金融力量、产业地产商这样的开发力量、产业运营组织这样的产业力量等。

但是问题在于，它们恰恰都缺乏我上面所说的“大运营”的能力，也就是为产业园区提供顶层设计、为产业构建多层次发展框架的产业价值创造和轻资产运营能力，而不是传统 BOT 的那种纯粹成本支出的运营维护行为。

所以我提出，在政府和纯粹的建设、开发、金融为主的社会资本之外，是否存在第三种力量，能够引导和策划整个园区 PPP 的全生命周期？换句话说，“PPP”中的前两个“P”都到位了，但是第三个“P”的核心方案由谁来提供才更有效率和持久？

现在很多地方政府在选择 PPP 合作方时更看重的是资产规模和资金实力等，但涉及园区 PPP 时，应该更看重的是我所说的这种轻资产运营能力。这“第三种力量”，更加具有园区运营经验，也应该是一个具备平台链接能力和产业生成能力的规划方案提供者，负责建立一个端口，引入包括产业投资方、孵化运营方、二级开发商等优秀合作者组成的联合舰队，与政府建立更高效的伙伴关系和业务对接，也就是所谓的“插线板工程”。

因此，这“第三种力量”应该具备如下的三种关键性能力：

轻资产的投资运营能力，不光是招商代理和物业服务，而是一种让“轻”资产化、资本化的能力。

重资产开发建设的驾驭能力，这种驾驭能力是让“重”匹配“轻”的一种核心经验。

“轻—重—轻”的闭合资产配置能力，也可以理解为一种基于园区交易结构的财技能力。

其实在国际上有这种轨迹可循，也就是一种新式的混合型 PPP 模式：国家的公共

XIV 园区中国 4：共舞园区 PPP

部门雇佣一个总的管理方进行设计、建档和建造在内的全部或部分工作，优势是更具灵活性，更能够发挥这个经验丰富的管理方在顶层设计、高效发包、管理运营方面的专业能力，也被称之为“渐进式的伙伴关系”。

让这个“第三种力量”登台亮相，掌握更多的话语权和议价能力，才是园区 PPP 深入发展的关键所在，也更能体现我一直强调的“片区园区化、园区城市化”的宏大目标。

事实上，这也是我们园区中国一直在探索思考以及亲身实践的一个重要目标。目前，园区中国把园区 PPP 主要切割为两个层面研究实践，一个是在一带一路上进行“区域产城融合运营（AICO）”的尝试，一个是在珠三角地区进行“城市创新产业运营（CHIO）”的尝试，我也希望业界同仁能够更多地切磋交流，碰撞出更多有益于园区 PPP 发展壮大和可持续发展的火花。

这些，也正是本书诞生的契机和背景，以及我们希望在本书中要探讨的核心问题。借着本篇序言，我衷心感谢我的两位兄弟般的亲密战友——沈斌和宋振庆，我们三个人互补性的合作，以及同样对于产业地产与 PPP 的拳拳热情，是本书乃至我们整个事业版图得以完善的最强动力，同时我也要感谢为本书做出大量贡献的园区中国团队、以吴金兰律师为代表的盈科律师事务所团队等。

我相信，坚持在迷雾中探索穿行，总能看到最美丽的阳光与风景。

园区中国执行董事、动力联行董事长 梁椿

2016.09.01

·
·
/
序
言
5

PPP 是园区投资的一剂春药

这位壮士，干了这杯酒。

谁说西出阳关无故人的！

园区开发无疑是个看起来分明是阳光大道，走起来却是弯弯曲曲羊肠小道的佳人，引得各方人士纷至沓来。不管到底是谁勾引了谁，既然上了船，彼此的利益也就捆绑在一起，一荣俱荣一损俱损，想独善其身实在有点难。

实体经济如此不济，中央也明白接受了 L 形的经济发展态势，解放军是没盼来，偏偏来的都是皇协军，不得已，各种本来是由政府主导的公益事业也摇身一变，成为企业向政府索要补贴的工具——例如各种众创空间、各种产业扶持基金等。

可是，这样一种点对点，以具体事件为发起核心的方式，只能解燃眉之急，并未提供一个长效的解决机制。PPP 的应运而生，给各路焦头烂额的园区发展商们，提供了一个两害相权取其轻的机会——下海不容易，还是回归体制吧，更何况最好的资源可都在政府手里攥着呢！虽然各园区发展商都在忙着建立自己的产业猎头体系，希冀天上掉馅饼，自己能找出明日之星，可惜，天上掉的很可能不是馅饼而是陷阱。

PPP 这样一种政企合作模式，可以在园区的投资前期最大化地降低风险，同时，