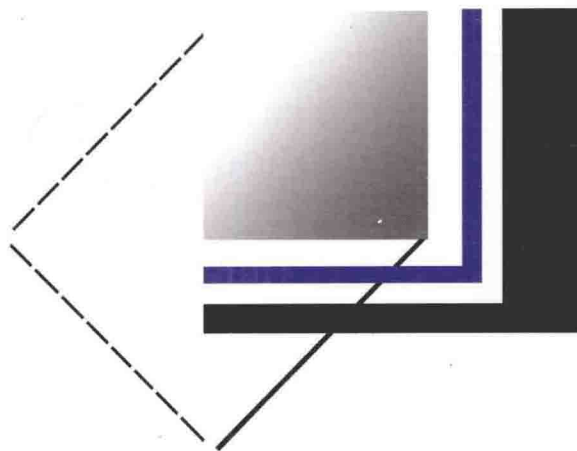


DAYUE 大岳丛书之十二

城镇化和PPP

大岳随笔

■ 北京大岳咨询有限责任公司 著

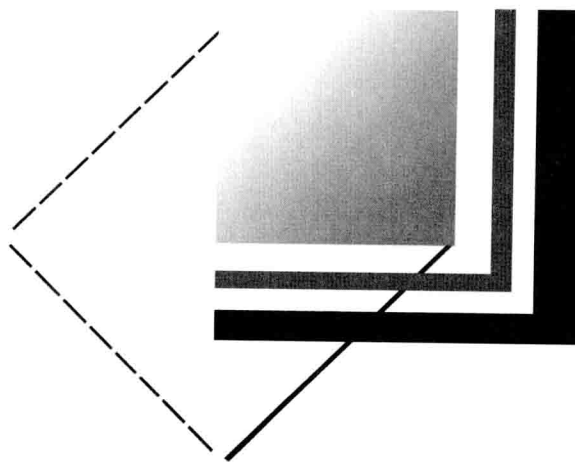


经济日报出版社

城镇化和PPP

大岳随笔

■ 北京大岳咨询有限责任公司 著



经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇化和 PPP 大岳随笔 / 金永祥编著. -- 北京 : 经济日报出版社, 2014. 7
ISBN 978 - 7 - 80257 - 666 - 7

I. ①城… II. ①金… III. ①城市规划 - 研究 - 中国
IV. ①TU984. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 140501 号

城镇化和 PPP 大岳随笔

作 者	北京大岳咨询有限责任公司
责任编辑	张 莹
封面设计	弓禾碧
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区右安门内大街 65 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010 - 63567683 (编辑部) 63516959 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@126. com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京鑫瑞兴印刷有限公司
开 本	710 × 1000 毫米 1/16
印 张	22. 5
字 数	300 千字
版 次	2014 年 7 月第一版
印 次	2014 年 7 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80257 - 666 - 7
定 价	40. 00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

编 委 会

主 编：金永祥

执行主编：郑 洁 张正贵

副 主 编：蔡建升 徐志刚 毕志清 张笑戩 邢佶勇
常庆海 李世超 常延光

编写人员：梁红雨 侯 明 周良仪 谢 乒 包锦霞
崔红永 沈俊清 刘 冰 贺俊杰 韦 杨
杨道明 金 地 胡永胜 沈宏源

责任编辑：张 莹

装帧设计：弓禾碧

序1 城镇化思想者的声音

北京大岳咨询有限公司从2008年6月在《中国建设报》上开设《大岳专栏》以来，至今已经发表了210多篇文章。在近6年的合作期间，被他们长期的坚持感动的同时，我也深深地体会到大岳是一个对城镇化一直进行着认真思考的群体。

大岳对中国城镇化的经验教训早有思考，对城镇化的运作方法早有研究。大岳从国内基础设施市场化投融资工作开始参与中国的城镇化建设，很多典型的PPP案例都是他们完成的。从基础设施到城市开发，大岳提出了投融资规划的概念，他们的业务延伸非常成功。大岳在中国城镇化进程中的很多实践都是开创性的，他们做好总结在我报上发表，既是对我们工作的有力支持，更是为城镇化进程中的方方面面提供了有效的资讯。于是，我们一拍即合开设了《大岳专栏》。

大岳发表的这200多篇文章有几个特点：一、文章的选题都来自于城镇化实践，重点在投融资问题。二、文章的针对性很强，主要是针对城镇化中遇到的各种问题提出的解决方案。三、文章写作短小精悍，文学性修饰较少，一般都直奔主题。四、文章的内容涉及了城镇化的多个重要主题，比如平台公司问题、基础设施市场化问题、新城开发问题、园区建设问题等。五、文章的观点都是原创性的，是他们在项目实践中形成的独到见解。六、文

章紧跟城镇化热点，具有很强的时效性。

大岳的文章受到了读者的广泛欢迎，这也是《大岳专栏》能够坚持6年的主要原因。我们报社经常接到与《大岳专栏》有关的电话，有的直接和编辑同志探讨文章中的内容，有的是希望通过我们与作者取得联系。大岳总经理金永祥给我介绍过一个案例，河南一位县委书记读到他们的一篇文章后通过报社找到了大岳，聘请大岳为他们的新城开发提供咨询。通过大岳的咨询大大地改进和完善了当地新城建设的思路，帮助他们制定了切实可行的行动方案，使他们少走了弯路，减少了失误。类似的例子还有很多，不少读者从大岳的文章中获得了启发、开拓了视野、转变了观念。

过去6年来，中国的城镇化发展得很快，城镇化中的问题层出不穷，政策也在不断的变化完善。应该说，大岳的文章和实践在城镇化的热潮中是具有很强的时效性的。因此，大岳将近两三年的文章编辑成书顺应了时代的潮流，具有积极的实践意义，我向读者推荐这些文章和这本书。也许我国的城镇化工作还会不断调整，但我相信他们提出的理念和方法对所有读者都是有启发的。

中国建设报副总编辑



2014年6月于北京

序2 为转变城市发展方式注入新动力

我们在《中国建设报》上开设《大岳专栏》快6年了，略作统计已经发表了212篇文章。当前国家要转变发展方式，我认为，在城市建设领域，如果过去几十年的经验能够被推广、教训能够被吸取，那么转变城市发展方式就能在很大程度上实现。要做到这一点最重要的是转变各级领导的观念、改变广大城市建设者不科学的一些做法。我们开辟专栏的初衷，就是通过《中国建设报》这个对地方领导和城市建设者有广泛影响力的平台来总结经验教训，影响城市建设观念和方法的改变。

在这6年的时间里，大岳完成了400多个基础设施项目和近200个城市开发项目，基础设施项目中很大一部分与水务有关，其他的是地铁、垃圾处理、燃气、供热、道路桥梁、电信等项目。这些项目分布在120多个城市，中心城市、地级城市和县级城市各占约1/3，涵盖了除西藏以外的所有省份。在这期间国际国内形势风云变幻，我国城镇化在高速发展过程中面临的问题也层出不穷。置身于这波澜壮阔的历史洪流之中使我们每个人的人生都丰富多彩，我带领同事在完成各种项目的同时也在不断进行思考和总结，这200多篇文章多数源自我们对项目中实际问题的思考。现在回顾这些文章，百感交集，有些已随环境形势的变迁不再具

有普遍意义而沉淀为作者的人生财富，有些当时很有前瞻性发挥了重要作用，尤其是近两三年的文章对转变城市发展方式很有价值，因此，我们把其中部分对未来城镇化有参考价值的文章编辑整理形成了这本书。

我们的项目和文章主要涉及两个领域的问题，一个是城市开发问题，一个是城市基础设施的市场化问题，狭义来说是 PPP 问题。在这两个领域里我们重点关注的是融资和管理问题。我们涉足 PPP 研究和项目较早，对我们来说前一个问题是从后一个问题延伸出来的，实际上两者之间有很强的相关性。由于我们拥有的 PPP 信息资源较多，所以我们在书中将两者分开来说。大岳的业务百分之七八十来源于地方政府及其下属机构，所以我们主要从政府的角度谈城市开发和 PPP。虽然我国目前在推进市场化改革，但政府控制的资源数量之大是其他国家不能比拟的，政府在经济发展中发挥的作用是很强大的，可以说，经济转型在很大程度上是政府转型，解决好政府面临的问题具有极大的社会经济意义。

城市开发涉及很多方面，对政府来讲重点是土地一级开发工作。地方债问题像一颗定时炸弹，已经被讨论很多年了。与地方债相关的是平台公司的问题。“鬼城”也是一个经常被讨论的话题。经过多年对房价的调控，随着三四线城市房价的下跌，形势可能会逆转，防止房价下跌又将成为一项长期任务。各种问题接连不断，根源在哪呢？2010 年凤凰网记者问我对房地产调控政策的看法，我说很简单，中国的房地产问题首先是缺少小户型房子，中国人口多，只有多建小户型，同样的建筑面积才能解决更多人的居住问题，至于房子归谁所有不重要。其实

很多问题都是这样，根源在于最简单的道理被人们忘记了，比如很多新城在开建之前连可行性研究这类常识性工作都未曾做过。我们关于城市开发的思考很多是常识性的，乍一看是小问题甚至不是问题，但在实践中却往往因为这些问题没解决好造成了很严重的后果或隐患。

PPP 是舶来品，在中国搞 PPP 重点要解决好规范化的问题。去年底全国财政工作会议结束后专门召开了一个 PPP 会议，对 PPP 在提升政府治理能力、解决地方债务、支撑新型城镇化等问题上可发挥的作用寄予厚望。对地方政府而言，只要不计代价，融资不是问题，农村最穷的人还有人敢放高利贷给他呢，何况地方政府？用好 PPP 的关键在于要提高城市基础设施的效率，降低财务成本并在减少财政投入的前提下增加公共产品或服务的供给。PPP 是政企合作，合作期限很长，如果出了问题，双方之间消耗会很大，这时不仅不会提高反而会降低效率，甚至比传统体制更差。现在很多地区已经出现了很不好的苗头，有的政府找几家下属国有控股企业搞 PPP，有的投资人靠私人关系搞 PPP，有的 PPP 项目被投资人当作概念利用后成了烂摊子。PPP 需要的是公开、透明、竞争、规范，我们的相关文章在这方面进行了探讨。

本书收录的文章像我们公司的博客和随笔一样，开设专栏前并没有一个详细的、逻辑性很强的规划，因此本书的章节设置仅是为读者阅读方便做的一个指引。这些文章涉及的内容很广泛，囿于每期 1500 字左右的篇幅，论述和深度都比较有限。我们希望这些文章能给读者带来思考，起到抛砖引玉的作用，我们也愿意和读者就有些题目进行深入交流。当然，我们也可以作为顾问直接地把我们掌握的经验教训体现在读者的项目之中。

假如我们的努力能使读者在城市开发或者 PPP 项目的运作过程中得到启示或者少走几段弯路，能为中国城市发展方式的转变注入新的动力，那么我们的目的就达到了。好的开始是成功的一半，我国的公务员队伍是千里挑一的精英团队，在城市建设领域有一件事做好了，那么以后的事就会越做越好。

大岳咨询公司总经理 金永祥

目 录

Contents

1 城镇开发篇 / 3

1.1 关于平台公司的思考 / 3

1.1.1 城投公司战略编制浅议 / 3

1.1.2 寻求城投公司可持续发展之路 / 6

1.1.3 城投公司改制重组的制度架构探索 / 8

1.1.4 苦练内功谋发展之道 / 10

1.1.5 信用建设：城投公司的命运之匙 / 13

1.1.6 防控债务风险需算好经济账 / 16

1.1.7 对地方政府“自主发债”的建议 / 19

1.1.8 地方投融资平台的融资出路在何方 / 22

1.1.9 提升机构能力是平台公司走出困境的基础 / 25

1.2 关于新城园区开发的思考 / 28

1.2.1 阻碍区域开发可持续发展的探讨 / 28

1.2.2 区域开发开展可行性研究的必要性 / 30

1.2.3 新城开发拒绝“空城计” / 34

1.2.4 区域开发运用 TOD 模式勿“泥足深陷” / 37

1.2.5 探索新的开发区可持续发展模式 / 40

1.2.6 创新高新区开发管理模式新思路 / 42

1.2.7 理性规划产业园区融资路径 / 45

1.2.8 探寻产业园区多元化融资之路 / 48

- 1.2.9 县域城镇化建设需重视投融资规划 / 50
- 1.2.10 对加快推进县城城镇化的思考 / 54
- 1.2.11 再议投融资规划在城镇化中的作用 / 57
- 1.2.12 城市综合体开发需慎重 / 60
- 1.2.13 活用 PPP 模式推进小城镇基础设施建设 / 62
- 1.2.14 园区工业污水项目市场化运作的几点建议 / 65
- 1.2.15 让工业园区污水处理厂“吃饱”又“吃好” / 68
- 1.3 城镇化随笔 / 72
 - 1.3.1 “小产权房”界定浅议 / 72
 - 1.3.2 新型城镇化下土地用途调整的风险探讨 / 74
 - 1.3.3 新型城镇化过程中“老问题”的新思路 / 76
 - 1.3.4 浅谈新型城镇化的资金困境 / 79
 - 1.3.5 投资养老地产市场环境浅析 / 82
 - 1.3.6 浅析《国有土地上房屋征收与补偿条例》 / 84
 - 1.3.7 工业化和城镇化协调发展需打破资金瓶颈 / 86
 - 1.3.8 “城中村”改造：给市场机制一个角色 / 89
 - 1.3.9 村庄改造面临三大制约亟须统筹发展 / 91
 - 1.3.10 寻找中国城市的个性 / 93
 - 1.3.11 浅议保障性住房建设融资方式 / 95
 - 1.3.12 如何破解城建七大困局 / 99
 - 1.3.13 政府投资项目立项管理机制亟需创新 / 101
 - 1.3.14 民间资本出路期待“斑马线” / 103
 - 1.3.15 关于规划编制的若干思考 / 106
 - 1.3.16 如何实现“速度与质量”兼备 / 109
 - 1.3.17 优化项目条件 实现政府 BT 项目成功融资 / 111

- 1.3.18 BT 模式解困公益性项目融资 / 114
- 1.3.19 BT 项目是否回购担保有待综合考量 / 117
- 1.3.20 BT 项目所有权归属探讨 / 119
- 1.3.21 地下商业街开发和利用关键问题探讨 / 122
- 1.3.22 北京细则最好以提供小户型为主调控房价为辅 / 125

2 基础设施篇 / 131

- 2.1 关于水务行业的思考 / 131
 - 2.1.1 创新城镇排水设施建设融资模式 / 131
 - 2.1.2 乡镇污水处理厂打捆招商案例浅析 / 133
 - 2.1.3 心急吃得了热豆腐? ——对中小及县级城市污水处理 BOT 项目的思考 / 135
 - 2.1.4 小城镇污水处理面临问题与破解思路探讨 / 138
 - 2.1.5 对中小城市污水处理事业的发展建议 / 140
 - 2.1.6 失败的 PPP 项目如何走出困境 / 143
 - 2.1.7 污水处理厂特许经营项目修约“诊断” / 145
 - 2.1.8 正视污水特许经营项目中的问题 / 148
 - 2.1.9 污水特许经营博弈以“和”为贵 / 151
 - 2.1.10 双管齐下实现供水企业可持续发展 / 154
 - 2.1.11 水务企业市场化改革三问 / 156
 - 2.1.12 浅析推行阶梯水价的问题及建议 / 159
 - 2.1.13 解读城市供水定价成本监审试行办法 / 161
 - 2.1.14 水价改革路在何方 / 163
 - 2.1.15 水务市场化改革收支问题刍议 / 167
 - 2.1.16 “水务一体化”模式刍议 / 170
 - 2.1.17 城市内河整治的转型探索 / 173

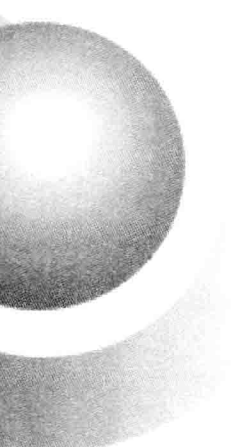
- 2.2 关于其他基础设施行业的思考 / 177
 - 2.2.1 告别拍脑袋决策时代 / 177
 - 2.2.2 政府科学决策借用外脑需注意避免几个误区 / 178
 - 2.2.3 城市固废综合解决方案：垃圾循环经济产业园 / 181
 - 2.2.4 开放市场，加快餐厨垃圾处理能力建设 / 184
 - 2.2.5 推进污泥处理处置行业健康发展 / 187
 - 2.2.6 污泥处置可尝试吸纳社会资本参与 / 190
 - 2.2.7 关于城镇污水处理厂污泥处理处置的思考 / 193
 - 2.2.8 垃圾渗滤液处理走出新路 / 195
 - 2.2.9 垃圾焚烧争议引发关于政府行政的思考 / 198
 - 2.2.10 城市生活垃圾处理费征收有待改革 / 201
 - 2.2.11 推进市场化管理 有效衔接垃圾收运环节 / 204
 - 2.2.12 地铁建设热潮中的冷思考 / 205
 - 2.2.13 铁路市场化改革方向面面观 / 208
 - 2.2.14 探讨轨道建设的合理融资模式 / 210
 - 2.2.15 城市轨道交通投融资需要新思维 / 213
 - 2.2.16 TOD 模式促进轨道交通健康发展 / 216
 - 2.2.17 轨道交通投资建设应未雨绸缪 / 218
 - 2.2.18 城市污水与燃气行业市场化比较 / 220
 - 2.2.19 铁路投融资改革的投资机会（中证网采访） / 223
- 2.3 基础设施市场化杂谈 / 235
 - 2.3.1 中国 PPP 发展的五个阶段 / 235
 - 2.3.2 PPP 不会成为另一个地方政府融资平台 / 244
 - 2.3.3 小议 VFM 在我国 PPP 项目中的适用问题 / 245
 - 2.3.4 新形势下城市基础设施建设需“有抓有放” / 247

- 2.3.5 一场 1300 亿元的盛宴 / 250
- 2.3.6 民间资本进入市政公用领域如何不再难 / 253
- 2.3.7 长期合作机制是公用事业改革的奠基石 / 256
- 2.3.8 银根紧缩 转变观念实现成功招商 / 258
- 2.3.9 环保基础设施行业的新机遇 / 261
- 2.3.10 城镇基础设施建设运营应与城区差异化 / 264
- 2.3.11 如何谋划市政公用事业可持续发展 / 266
- 2.3.12 公用事业市场化项目应重视风险管理 / 268
- 2.3.13 公用事业市场化不能穿新鞋走老路 / 271
- 2.3.14 开拓公用事业发展新市场 / 273
- 2.3.15 积小流以成江海——发挥公用事业单位的“渠道”作用 / 275
- 2.3.16 公用市场化同样需要政府控制力 / 277
- 2.3.17 基础设施项目如何招来“乘龙快婿” / 280
- 2.3.18 城市基础设施特许经营项目内部收益率探析 / 282
- 2.3.19 谨防公用事业特许经营期末“捞一把走人” / 285
- 2.3.20 基础设施特许经营项目需要后评价机制 / 288
- 2.3.21 BOT 项目“后评估”值得业界提倡 / 291
- 2.3.22 工程招标与法人招标刍议 / 293
- 2.3.23 标投标管理功夫在“法”外 / 297
- 2.3.24 节能减排重在政策整合与创新 / 300
- 2.3.25 事业单位改革之分类探讨 / 303
- 2.3.26 市政设施养护如何走出新路 / 306

3 附录 / 311

- 3.1 水务专家：仍应依特许经营协议厘清事故责任 / 311

- 3.2 PPP 与公众利益不一定冲突 / 313
- 3.3 PPP 专家金永祥：推广 PPP 更需契约精神 / 316
- 3.4 山高五岳接天门——大岳 10 周年侧记 / 318
- 3.5 大岳群英会 / 322
- 3.6 大岳印象 / 325
- 3.7 勇做时代的弄潮儿——访北京大岳咨询有限公司总经理
金永祥先生 / 327
- 3.8 大岳咨询：带动城市“智慧增长” / 331
- 3.9 提高城建管理效率 提升企业社会影响力 / 338
- 3.10 金永祥：带领大岳人投身城市化浪潮 / 340



1 城镇开发篇
