

特色 小鎮

PPP 法律实务

陈青松 著

薛起堂 李成林 徐智涌
任 兵 原森泰

联袂推荐



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

特色 小鎮

PPP 法律实务

陈青松 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

特色小镇 PPP 法律实务 / 陈青松著. -- 北京 : 法律出版社, 2018

ISBN 978 - 7 - 5197 - 2561 - 7

I. ①特… II. ①陈… III. ①小城镇—城市建设—政府投资—合作—社会资本—法律—研究—中国 IV.

①D922.280.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 178506 号

特色小镇 PPP 法律实务

TESE XIAOZHEN PPP FALÜ SHIWU

陈青松 著

策划编辑 李 群 李 璐

责任编辑 李 璐

装帧设计 鲍龙卉

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 天津嘉恒印务有限公司

责任印制 胡晓雅

编辑统筹 法律应用·大众读物出版第一分社

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 16.5

字数 263 千

版本 2018 年 8 月第 1 版

印次 2018 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 2561 - 7

定价:58.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前言

Preface

特色小镇方兴未艾,正成为我国新的创新驱动和经济增长点,尤其对区域经济发展而言,特色小镇正起着“发动机”的作用。

特色小镇建设有着重要意义:一是可以在有限的空间充分融合产业、文化、旅游和社区功能,提高地方的生产力和经济社会效益;二是有助于促进我国产业转型升级,通过打造战略性新兴产业或者历史经典产业,将小镇打造成集产业、资本、技术、人才等各类要素于一体的创新创业新平台;三是有助于城乡统筹和加快新型城镇化建设的速度,通过“生产、生活、生态”三生融合,形成宜居、宜业、宜游的生态圈,改善人居环境,提高人民生活水平;四是解决特色小镇所在地周边劳动力人口就业,实现经济税收良性互动。

从全国各地特色小镇推广来看,不同的小镇有着属于自己的独特基因和经济社会背景,不同的小镇发展轨迹和演变过程也都不一样。具体来说,有的特色小镇根植于当地的特色产业,经过了漫长的历史积淀;有的特色小镇自下而上,由一个小村庄发展到一个街区,再从一个街区发展到一个特色产业突出的小镇;有的特色小镇则是自上而下,在地方政府的规划引导以及财政、金融、土地、税收、人才、技术等各种优惠政策的支持下,不断地发展壮大。

一边是从中央到地方都在大力推广的特色小镇,一边是上升为国家战略的PPP模式。在此经济背景下,各级地方政府和各类社会资本开始携手合作,双方以PPP模式积极建设运营特色小镇。据了解,特色小镇的发源地——浙江省,其很多特色小镇采取了PPP模式操作。

当前,以PPP模式撬动特色小镇健康发展成为现实的选择。在我国已经推广4年且取得丰硕成果和成功经验的PPP模式,将为特色小镇建设提供有力支持。通过PPP模式建设特色小镇,社会资本进行优质资源整合,以专业化的手段弥补地

方政府在资金、技术、人才、能力方面的不足,促进地方政府经济结构调整和产业结构升级,从而实现跨越式发展。与此同时,地方政府以 PPP 模式引进社会资本,主要合作方式为以特色小镇项目的建设和运营为合作载体,引进有资金、技术和运营实力的社会资本参与特色小镇的规划、设计、建设和运营,从而实现政府建设特色小镇的目的,也为社会资本带来投资回报。

调研发现,一个真正的特色小镇,从规划到建设,从建设到运营,从运营到基本的功能完备,最起码需要一二十年的时间。以浙江省为例,浙江省的许多特色小镇开发持续了一二十年甚至更久。因此,在特色小镇漫长的建设和运营期,无论对地方政府还是社会资本来说,都面临着方方面面的风险,需要从各方面尤其是法律层面进行管控。

严格来说,特色小镇 PPP 项目是一整套法律体系,操作特色小镇 PPP 项目需要有系统的法律思想作指导。无论是特色小镇 PPP 项目前期的设计与规划(委托方与设计公司或规划公司签订委托设计或委托规划合同),还是项目执行阶段的融资(社会资本或 PPP 项目公司与银行等金融机构签订融资合同)、建设(社会资本或 PPP 项目公司与工程建设方签订工程建设合同)、运营(社会资本或 PPP 项目公司与运营方签订项目运营合同),都涉及复杂的法律问题。

特色小镇 PPP 项目的规划、设计、建设、运营、移交等各个环节均涉及专业的法律问题,且这些法律问题跨越多个领域:既涉及民事,又涉及行政,有的甚至涉及刑事。此外,这些法律还涉及技术、管理、金融、资本等。这就需要政府和社会资本高度重视,聘请精通各相关领域的专业律师共同参与特色小镇 PPP 项目,为项目提供专业的法律服务,确保项目的合法、合规、稳步推进。

本书对特色小镇与 PPP 的天然一致性、特色小镇 PPP 合作主体、项目运作流程、项目合同、风险管控、项目融资、项目建设与运营、土地涉及的法律问题进行了逐一剖析,同时结合特色小镇 PPP 典型案例做了详细解读。

本书不仅有笔者实践操作特色小镇 PPP 项目的经验体会,而且有对当下特色小镇 PPP 法律热点和难点的分析与解读,还汇集了笔者操作过的多起特色小镇 PPP 典型案例。本书对掌握特色小镇 PPP 项目的发展现状、有效解决特色小镇 PPP 法律疑难问题具有重要的参考价值,对行业人士研究、操作特色小镇 PPP 项目

具有较大的借鉴意义。

本书可以为相关政府决策部门、各类社会资本、各类金融机构等特色小镇参与主体,以及研究、操作特色小镇的专业人士、企业高管等广大群众提供参考。

2018年6月1日

目录

Contents

第一篇 PPP 模式:特色小镇建设现实选择 / 001

特色小镇建设的经济社会背景 / 003

特色小镇顶层设计 / 007

四部委规范推进特色小镇意见深度解读 / 016

特色小镇基因解码 / 024

PPP 模式:特色小镇现实选择 / 038

特色小镇与 PPP 具有天然一致性 / 043

第二篇 项目合作主体法律实务 / 047

特色小镇 PPP 项目合作主体及其法律关系 / 049

政府和社会资本均应注重契约精神 / 055

地方政府需防范契约风险 / 060

社会资本加强项目全生命周期成本管理 / 065

特色小镇为社会资本带来巨大商机 / 071

中介机构是特色小镇 PPP 项目的战略拼图 / 076

第三篇 项目运作流程法律实务 / 081

特色小镇 PPP 项目操作流程与运作要点 / 083

特色小镇 PPP 项目入库标准及流程解读 / 089

物有所值评价和财政承受能力论证 / 095

第四篇 项目合同法律实务 / 109

特色小镇 PPP 合同是一个综合法律体系 / 111

某特色小镇 PPP 项目合同主要内容解析 / 120

特色小镇 PPP 合同的争议解决 / 127

第五篇 风险管控法律实务 / 133

特色小镇 PPP 项目风险种类 / 135

特色小镇 PPP 项目风险识别 / 140

加强特色小镇 PPP 项目风险管控 / 144

案例:特色小镇 PPP 项目风险分配 / 149

第六篇 项目融资法律实务 / 157

特色小镇 PPP 项目落地挑战:融资难 / 159

特色小镇建设亟待金融和财政助力 / 162

特色小镇 PPP 项目投融资方式 / 167

特色小镇 PPP 项目资产证券化 / 171

特许经营权收益权可质押的法律意义 / 175

第七篇 项目建设与运营法律实务 / 183

特色小镇 PPP 项目建设和运营法律问题 / 185

特色小镇 PPP 项目中的绩效管理 / 191

建立特色小镇 PPP 项目全过程监管机制 / 201

案例解读 PPP 项目全生命周期管理及成效 / 208

第八篇 项目土地法律实务 / 213

法律对土地的分类和特色小镇用地方案 / 215

特色小镇土地政策 / 221

特色小镇土地获取问题解读 / 226

特色小镇 PPP 土地法律问题 / 231

第九篇 特色小镇 PPP 实操与案例解读 / 237

特色小镇 PPP 项目框架协议法律解读 / 239

某家居小镇 PPP 项目解读 / 245

上海枫泾特色小镇解读 / 251

参考资料 / 255

特色小镇建设经济社会背景

第一篇

PPP模式：特色小镇建设现实选择

PPP

1. 我国城镇化发展进入新常态

我国城镇化发展进入新常态，主要表现为城镇化速度放缓、质量提升、结构优化。随着城镇化进程的深入，我国城镇化发展进入新常态，主要表现为城镇化速度放缓、质量提升、结构优化。随着城镇化进程的深入，我国城镇化发展进入新常态，主要表现为城镇化速度放缓、质量提升、结构优化。

特色小镇建设的经济社会背景

“忽如一夜春风来，千树万树梨花开。”

近两年来，“特色小镇”横空出世并迅速在全国蔓延开来。

2015年5月，习近平总书记在考察浙江时，对特色小镇给予充分肯定；在中央经济工作会议上，梦想小镇、云栖小镇、黄酒小镇等一一被点到。2016年7月，住建部、国家发改委、财政部联合颁布《关于开展特色小镇培育工作的通知》（建村〔2016〕147号），明确提出，到2020年，要在全中国培育1000个特色小镇。国务院总理李克强在做2017年政府工作报告时提出：“优化区域发展格局，支持中小城市和特色小镇发展。”这是“特色小镇”首次被写入政府工作报告，也意味着建设特色小镇上升为国家战略。

追溯历史，我国推广特色小镇具有深刻的历史和现实背景，特色小镇的迅速兴起有其必然性。

1. 我国生态文明建设的需要

实现绿色发展、建设美丽中国，成为我国经济社会发展的重大国家战略。

党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，明确提出“把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程”。

2015年4月，中共中央、国务院发布了我国生态文明建设的纲领性文件《关于

加快推进生态文明建设的意见》(以下简称《意见》),从而吹响了加快绿色发展的号角。《意见》指出要调整优化产业结构。推动战略性新兴产业和先进制造业健康发展,采用先进适用节能低碳环保技术改造提升传统产业,发展壮大服务业,合理布局建设基础设施和基础产业。《意见》对生态文明建设作出顶层设计和总体部署,我国生态文明建设目标为:到2020年,资源节约型和环境友好型社会建设取得重大进展,主体功能区布局基本形成,经济发展质量和效益显著提高,生态文明主流价值观在全社会得到推行,生态文明建设水平与全面建成小康社会目标相适应。2015年9月,中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》。2015年10月,中共中央《关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》发布,“创新、协调、绿色、开放、共享”明确成为我国未来五大基本发展理念。

2016年7月,住建部、国家发改委、财政部联合颁布《关于开展特色小镇培育工作的通知》(建村〔2016〕147号),决定在全国范围开展特色小镇培育工作。《通知》的指导思想是全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,因地制宜、突出特色,充分发挥市场主体作用,创新建设理念,转变发展方式,通过培育特色鲜明、产业发展、绿色生态、美丽宜居的特色小镇,探索小镇建设健康发展之路,促进经济转型升级,推动新型城镇化和新农村建设。

特色小镇要求产业特色鲜明、体制机制灵活、人文气息浓厚、生态环境优美、多种功能叠加,这与我国“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念相吻合,也与当今国际经济“绿色经济、低碳经济、循环经济”的发展趋势相吻合。

2. 经济转型和产业结构升级的需要

近年来,国内外经济形势发生了巨大的变化。多年来助推我国经济快速增长的投资和出口都不同程度地放缓,我国经济发展步入新常态。进一步而言,传统的以破坏环境为代价的粗放式发展模式和高成本、低效率、低收益的生产方式很难实现可持续发展。因此,我国大力进行经济转型和产业结构升级势在必行。

特色小镇最重要的“特色”之一便是特色产业,主要是战略性新兴产业和历史经典产业。以战略性新兴产业为例,该产业主要涉及节能环保、信息技术、高端装

备制造、新能源、新材料等,具有知识技术密集、物质资源消耗少、附加值高、成长潜力大、综合效益好等特点。通过大力建设特色小镇,对我国经济转型和产业结构升级意义重大。

3. 我国新型城镇化建设的需要

目前,我国正大力推进新型城镇化建设。

数据显示,从1978年到2011年,我国城镇人口从1.72亿人增加到6.9亿人,城镇化率从17.92%提升到51.27%,但如果按照有城镇户籍的人数,依据政府提供的教育、医疗、社会保障等公共服务水平来说,中国的城镇化率大概只有35%~36%。党的十八大明确提出“新型城镇化”的重要概念。根据十八大报告精神,城镇化未来将成为我国全面建设小康社会的重要载体,更是扩大内需的最大潜力所在。新型城镇化内涵广泛,核心是人、地和钱的问题。新型城镇化牵涉农民工、留守儿童、棚户区改造、特色小镇、海绵城市等,诸多群体利益有待改善,诸多领域需要加强投入。快速发展的新型城镇化,正在成为我国经济增长和社会发展的强大引擎。

由此可见,特色小镇建设是承接大城市功能的着力点,是推进城乡一体化的突破口,是改善村镇人居环境的抓手,是我国新型城镇化建设的带动力量。2016年10月,国家发改委发布了《关于加快美丽特色小(城)镇建设的指导意见》(发改规划[2016]2125号),指出发展美丽特色小(城)镇是推进供给侧结构性改革的重要平台,是深入推进新型城镇化的重要抓手,有利于推动经济转型升级和发展动能转换,有利于促进大中小城市和小城镇协调发展,有利于充分发挥城镇化对新农村建设的辐射带动作用。

(1) 促进城乡各要素互动

特色小镇建设促进城乡各要素互动,实现区域联动融合发展,形成“设施互通、产业互融、功能互补”的城乡一体化发展格局。在新型城镇化建设的当下,我国已经进入城乡要素资源双向流动的新阶段,农村要素(劳动力)向城市转移。与此同时,城市要素(资本、技术等)也开始向农村转移。

通过特色小镇建设,一方面,让农村更多的优质资源就近向特色小镇集中,促

进当地产业结构升级和优化,解决劳动力就业;另一方面,吸引更多的城市资本和技术流向特色小镇,促进区域经济社会发展。

(2) 加速推进村镇配套基础设施和公共服务设施建设

特色小镇可以加速推进村镇配套基础设施和公共服务设施建设,比如村镇道路、河道治理、污水处理、垃圾处理,从而改善村镇人居环境,提高人民生活水平。此前我国城镇化建设主要依靠产业园区和大型社区开发,其弊端比较明显:要么“有业无居”(只是生产区域,没有居住场所),要么“有居无业”(只有居住功能,没有生产功能),最典型的是“睡城”^{〔1〕}现象。而特色小镇建设强调产业特色突出、绿色生态、环境优美、宜居宜业,可以吸纳城市优势产业、优质资本和优秀人才,从而缓解大城市的交通、就业和住房等问题。

〔1〕“睡城”主要指大城市周边的大型社区或居民点,这些人口相对集中的区域,由于缺乏如衣食住行、商业休闲、教育娱乐等区域功能的城市配套建设,人口虽大量入住,但局限于晚上居住,白天开车或者乘车前往市中心工作。

特色小镇顶层设计

在国家大力推广之下,特色小镇开始在各地迅速落地。

笔者在实践操作特色小镇的过程中发现,当下,“特色小镇”概念非常火,无论是经济理论还是实务界几乎到了人人言必称“特色小镇”的程度。从各级地方政府到各类社会资本,从传统产业到战略新兴产业,从产业资本到金融资本(如银行、基金、信托、证券、保险等),从实体投资者到法律、财务、工程咨询等中介机构,都将关切的目光瞄准特色小镇。

研究发现,我国特色小镇推广之所以风起云涌,与国家政策尤其是顶层设计密切相关。所谓“经济发展,政策先行”这一定律同样适用于特色小镇的建设。

1. 我国“特色小镇”顶层设计出台

2016年2月,国务院发布《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》(国发〔2016〕8号),指出加快培育中小城市和特色小城镇,提升县城和重点镇基础设施水平、加快拓展特大镇功能、加快特色镇发展、培育发展一批中小城市、加快城市群建设。

2016年7月,住建部、国家发改委、财政部联合颁布《关于开展特色小镇培育工作的通知》(建村〔2016〕147号),决定在全国范围开展特色小镇培育工作。计划到2020年,培育1000个左右各具特色、富有活力的休闲旅游、商贸物流、现代制造、教育科技、传统文化、美丽宜居等特色小镇,引领带动全国小城镇建设。

2016 年 10 月,国家发改委发布了《关于加快美丽特色小(城)镇建设的指导意见》(发改规划[2016]2125 号),要求按照党中央、国务院的部署,深入推进供给侧结构性改革,以人为本、因地制宜、突出特色、创新机制,夯实城镇产业基础,完善城镇服务功能,优化城镇生态环境,提升城镇发展品质,建设美丽特色新型小(城)镇,有机对接美丽乡村建设,促进城乡发展一体化。

梳理发现,自 2015 年开始,近几年我国先后发布了多项“特色小镇”指导政策。(见表 1-1)

表 1-1 国家特色小镇政策

时间	文件名称	主要内容
2015 年 10 月	中共中央《关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》	提出发展特色县域经济,加快培育中小城市和特色小镇,促进农产品精深加工和农村服务业发展,拓展农民增收渠道,完善农民收入增长支持政策体系,增强农村发展内生动力。
2016 年 2 月	国务院发布《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》	提出加快特色小镇发展。充分发挥市场主体作用,推动小城镇发展与疏解大城市中心城区功能相结合、与特色小镇发展相结合、与服务“三农”相结合。发展具有特色优势的休闲旅游、商贸物流、信息产业、先进制造、民俗文化遗产、科技教育等魅力小镇,带动农业现代化和农民就近城镇化。提出四种土地利用机制:一是规范推进城乡建设用地增减挂钩。通过城乡建设用地增减挂钩所获得的建设用地可用于特色小镇建设。二是建立城镇低效用地再开发激励机制。允许存量土地使用权人在不违反法律法规、符合相关规划的前提下,按照有关规定经批准背后对土地进行再开发,用于特色小镇的建设。三是因地制宜推进低丘缓坡地开发,充分利用土地。四是完善土地经营权和宅基地使用权流转机制。推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。
2016 年 3 月	《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》	提出加快发展中小城市和特色小镇。因地制宜发展特色鲜明、产城融合、充满魅力的小城镇。