

PPP实战系列丛书

园区开发 PPP模式蓝皮书

上海济邦投资咨询有限公司◎主编

PPP MODEL

PPP MODEL BLUE BOOK
FOR ZONE DEVELOPMENT

PPP实战系列丛书

园区开发 PPP模式蓝皮书

上海济邦投资咨询有限公司◎主编



PPP MODEL BLUE BOOK
FOR ZONE DEVELOPMENT

图书在版编目 (CIP) 数据

园区开发 PPP 模式蓝皮书 / 上海济邦投资咨询有限公司著. — 北京: 经济日报出版社, 2017. 8
ISBN 978 - 7 - 5196 - 0155 - 3

I. ①园… II. ①上… III. ①经济开发区 - 经济发展 - 研究报告 - 中国 IV. ①F127. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 165123 号

园区开发 PPP 模式蓝皮书

作 者	上海济邦投资咨询有限公司
策划编辑	肖小琴
责任编辑	淡 霞
责任校对	武春玲
出版发行	经济日报出版社
社 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号 A 座综合楼 710
邮政编码	100054
电 话	010 - 63584556 (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	中国电影出版社印刷厂
开 本	710 × 1000 mm 1/16
印 张	10. 75
字 数	155 千字
版 次	2017 年 11 月第一版
印 次	2017 年 11 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5196 - 0155 - 3
定 价	58. 00 元

编委会

张 燎 徐玉环 李竞一 尉立浩 梁 静

盖 芸 陈 伟 谭玫玫 钟 玲

编写者

第一章：景 辉

第二章

2.1 景 辉

2.2 吕 靖 徐玉环

2.3 景 辉

2.4 程建兵 景 辉

2.5 任立军

2.6 钟 玲

2.7 李 鹏

2.8 王新雪

第三章：李 铭

第四章：王天阳 李 波 赵晨科

附录 1：景 辉

附录 2：王天阳 李 波 赵晨科

序言

自 20 世纪 80 年代初，深圳沙角 B 电厂 BOT 项目试点以来，PPP 模式在我国的发展历经了 4 个阶段：探索试行阶段（1984-2002）、稳定推广阶段（2003-2008）、波动发展阶段（2009-2013），以及快速发展阶段（2014 至今）。纵观 PPP 模式在我国 30 余年的发展历程，从早期对西方模式的亦步亦趋，到逐步独立自主，并开拓创新，发展至今，形成了独具中国特色的 PPP 模式，其中，以园区开发类 PPP 项目最为典型。

截至 2017 年 6 月 30 日，国内园区开发领域 PPP 项目数量排名第四，共计 790 个项目，占比 6%，总投资额排名第三，占比 9.9%，位列交通运输和市政工程领域之后。近 5 年园区开发领域 PPP 项目入库数量和投资额二者呈正相关，2012 年至 2015 年保持持续增长，2015 年增长幅度陡增，2016 年增长速度稍有下降但仍保持较高水平。一方面，2014 年至 2016 年国家公布了三批国家新型城镇化综合试点地区名单，共涉及 234 个试点。另一方面，国务院印发《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》（国

发〔2016〕8号），全面部署深入推进新型城镇化建设，深化政府和社会资本合作。进一步放宽准入条件，健全价格调整机制和政府补贴、监管机制，广泛吸引社会资本参与城市基础设施和市政公用设施建设和运营。

放眼全球，只有中国在推广 PPP 模式的同时，伴随着快速的城镇化，因此园区开发类 PPP 项目，国际上也没有什么成熟的经验可以借鉴。与单体 PPP 项目相比，园区综合开发 PPP 项目包含的子项目类型众多、性质各异，既涉及如道路、桥梁、隧道，回迁房、保障房，电力、给排水、热力、燃气等地下管网，地下综合管廊，污水处理及垃圾焚烧，行政办公大楼、广场、公园及绿化等基础设施类子项目的建设 and 运维，也涵盖了空间规划、产业规划、产业导入及产业发展等服务性事务的提供，并且不同的子项目的回报机制有所差异，可能存在不同的回报资金来源。此外，园区综合开发项目通常采取分期实施的方式，这些都使得此类 PPP 项目的交易结构复杂和操作难度较大。

在微信公众号 PPP 知乎（PPPwiki）上发表的文章中，园区开发相关实操类的文章一直都有较高的点击量，从侧面也说明了园区开发是众多 PPP 应用领域中的热点。同时，对于园区开发类项目的交易结构设计、风险分配机制、收益回报机制、财政承受能力论证、融资渠道分析和绩效考核体系建立等问题，被反复地讨论和广泛地关注，这也说明这些问题都是园区开发类 PPP 项目实际操作中的难点。《园区开发 PPP 模式蓝皮书》就是专门为当前园区类 PPP 应用中的热点及难点问题提供一揽子解决方案的一本书，既有关于此类项目发展历程的深入分析，又针对产业新城综合开发模式进行了全景式的扫描，同时还结合 PPP 模式特点在当前法规政策下提供可操作的建议。

新型城镇化是实现中华民族伟大复兴和增进人民福祉的必由之路，而 PPP 模式又是改善公共产品和公共服务供给的有效手段，采用 PPP 模式助力园区开发和促进新型城镇化，有着重要的现实意义，当然也需要长期不断地探索。同时，此类经验，还可很好地契合大多数发展中国家的需求，成为“一带一路”倡议下可以扬帆出海的“中国经验”。

肖光睿

PPP 知乎创始人

北京为一智云科技有限公司 CEO

北京明树数据科技有限公司 CEO

前言

2015年8月财政部第二批PPP示范项目评审结束后，金融司一位领导拉着我说：“现在园区类开发项目想运用PPP模式的越来越多，去年我受邀去固安参观了那里的产业新城，开发效果的确很好，但适用PPP模式还是有不少争议的地方，你们这些行业领先的咨询机构应该率先研究这类复杂项目的PPP应用可能性。”

由此，我对园区开发类PPP项目有了特别的关注，济邦公司也陆续承接了一些园区综合开发PPP项目的政府方咨询业务。2016年春节前，我率济邦团队到财政部PPP中心商讨新年重点工作，与会各方一致同意将包括园区开发在内的若干细分领域的PPP模式应用列入本年度重点工作。我遂在2016年3月邀请部分业界知名专家组建了“园区开发PPP专家组”，集中开展园区开发应用PPP模式的民间研究。

随着研究逐步深入，我们愈加理解“园区+PPP”的

现实意义所在：一方面，园区或区域综合开发是我国新型城镇化的重要载体和路径选项，新型城镇化中“人的现代化”如何与产城融合相衔接，园区经济的梯度转移能否自然而然地发生等，无不考验着决策者、经济规划部门和专业机构；另一方面，PPP 模式已被广泛且成功地应用于单个基础设施投资项目，并被视作政府公共服务供给侧改革的重要机制。因此，在合规、合理的前提下，能否借助 PPP 模式调动社会资本积极参与政府主导的功能综合、开发周期长、边界模糊的园区综合开发项目，亟待理性思考和探讨。

如果说 PPP 是基建价值链上游的“皇冠”，那么园区 PPP 无疑是“皇冠上的明珠”。园区开发类 PPP 项目的开发周期超长，耗资巨大，对区域经济带效应明显，项目结构复杂，产出考核多样化，令这类项目一时成为 PPP 行业的“哥德巴赫猜想”。虽然学术界已有一些研究，但多局限于风险管理、回报模式等某个单一视角，而实务操作中经常遭遇的土地供应方式、绩效指标设计等瓶颈问题却无法通过上述单一学科的研究得以解决。

作为“园区开发 PPP 专家组”的初步研究成果，我们于 2016 年 8 月通过网络公开发布了《园区开发 PPP 模式蓝皮书》（第一版），获得了很多肯定的声音和认真的反馈。在此基础上，有幸受经济日报出版社之邀，我们组织公司力量，进一步对这一重要议题进行条缕梳理和严肃思考，形成了新版的书稿。

“蓝皮书”不是试图为某一家企业的特定解决方案唱好背书，也不是为了提供一个放之四海皆准的通用模板，而是呈现一个观察园区开发应用 PPP 模式的参考视角。我们竭力实现的目标是将园区开发应用 PPP 模式的难点和契合点整理出来，并在多学科融通的基础上形成几套解决方案。我们不是简单武断地说园区开发“能”还是“不能”应用 PPP 模式，我们探究的是整体可行性和具体改造方法。

在全面建设小康社会的目标下，在城镇化和 PPP 两大浪潮中，我们的探索仍在继续，诚挚接受各界的批评和建议。

张 燎

上海济邦投资咨询有限公司董事长

2016 年 7 月 28 日

目录

CONTENTS

第 1 章 园区开发与 PPP 模式概述	1
1.1 园区的概念与发展历程回顾	1
1.2 园区开发的内涵与实践	4
1.3 国内园区存在的问题与发展趋势	8
1.4 PPP 模式概述	10
1.5 园区开发领域应用 PPP 模式的需求分析	12
第 2 章 园区开发 PPP 项目重点问题解析	14
2.1 园区开发 PPP 项目的内容及运作方式	14
2.1.1 园区开发 PPP 项目的内容	14
2.1.2 园区开发 PPP 项目内容的选择原则	19
2.1.3 园区开发 PPP 项目运作方式	20
2.1.4 园区开发 PPP 项目的时序和侧重点	22
2.2 园区开发项目涉及的土地问题	23
2.2.1 土地管理制度基础	24
2.2.2 园区开发 PPP 项目中主要土地问题剖析	26
2.2.3 有关建议	38
2.3 园区开发 PPP 项目的风险分配机制	39
2.3.1 PPP 项目风险识别	39
2.3.2 PPP 项目风险分配的原则	41
2.3.3 PPP 项目风险分配及风险防范机制	42

2.4 园区开发 PPP 项目的回报机制	44
2.4.1 PPP 项目回报机制概述	45
2.4.2 选择回报机制的影响因素	45
2.4.3 国内园区开发 PPP 项目回报机制的特征	48
2.4.4 园区开发 PPP 项目相关的财政资金一览	50
2.4.5 关于园区开发 PPP 项目回报机制的初步设想	53
2.5 园区开发 PPP 项目的物有所值评价与财政承受能力论证	59
2.5.1 园区开发 PPP 项目物有所值评价	60
2.5.2 园区开发 PPP 项目财政承受能力论证	65
2.6 园区开发 PPP 项目的融资方式与渠道	69
2.6.1 园区开发 PPP 项目融资方式概述	69
2.6.2 股权融资	70
2.6.3 债权融资	72
2.6.4 园区开发融资的关注要点	77
2.7 园区开发 PPP 项目的监管机制	79
2.7.1 园区开发 PPP 项目监管的难点分析	79
2.7.2 国际 PPP 项目监管机制经验借鉴	80
2.7.3 园区开发 PPP 项目监管机制设计原则	81
2.7.4 园区开发 PPP 项目监管机制设计思路	82
2.8 园区开发 PPP 项目的绩效考核体系	85
2.8.1 绩效考核的含义	85
2.8.2 绩效考核的目的	85
2.8.3 园区开发项目绩效考核指标制定的原则	86
2.8.4 如何建立园区开发项目绩效考核体系	87
2.8.5 对园区开发项目绩效考核的建议	92

第 3 章 全国园区开发 PPP 项目数据分析

3.1 整体情况	93
3.2 行业类型	94
3.3 项目规模	94

3.4 地域分布	96
3.5 合作期限	98
3.6 运作方式	99
3.7 回报机制	100
3.8 发起类型	101
3.9 落地情况	102
第 4 章 园区开发 PPP 项目协议核心要素	104
4.1 园区开发 PPP 项目协议的组成	104
4.2 园区开发 PPP 项目协议核心要点	105
4.2.1 园区开发 PPP 项目主协议核心要点	105
4.2.2 合资协议 / 投资协议与公司章程核心要点	107
附录 1: 典型园区开发项目案例解析	108
1. 产业新城综合开发的华夏模式	108
2. 西安市徐家湾地区综合改造 PPP 项目	111
3. 中信汕头滨海新城项目	114
附录 2: 园区开发相关法规政策: 摘录与评述	116
中央级政策	116
地方级政策	132
附 表	145
致 谢	155
表索引	157
图索引	158

第 1 章 园区开发与 PPP 模式概述

1.1 园区的概念与发展历程回顾

改革开放伊始，百废待兴之际，我国借鉴新加坡的园区发展模式，为吸引发展产业，推动区域经济发展，率先开始在沿海地区设立工业园区。以 1979 年设立的蛇口工业区为起点，1984 年第一批的 14 个国家级经济技术开发区设立，1992 年高新技术产业开发区诞生，经过三十余年的发展，我国逐步形成了多类型、全体系的园区体系，使之成为国内经济的关键力量。

我国园区发展历程可大致分为五个阶段，详见表 1-1。这五个阶段的演变历程反映出我国产业园区的建设理念、运行模式、职能管理逐步升级，在城市空间布局上，园区和城市的关系也经历了“相互脱离布局、产业链延伸布局、中枢辐射式布局、多级耦合式布局”的四个阶段^①，详见 1.3 节“园区发展的一般规律”的阐述。

表 1-1 国内园区发展的五个重要阶段^②

阶段	时段	发展特征
创立阶段	1979—1984 年	改革开放初期，蛇口工业区、深圳特区相继成立，园区体系开始创立
初步发展阶段	1985—1991 年	沿海地区和经济发达区域的经济技术开发区快速发展，园区体系初现雏形

① 王启魁. 产业园区规划思路及方法——基于国内外典型案例的经验研究 [R]. 2013。

② 叶江峰、任浩、甄杰. 中国国家级产业园区 30 年发展政策的主题与演变. 科学学研究 [R]. 2015。

续表

阶段	时段	发展特征
快速发展阶段	1992—2002 年	园区类别中增加高新技术产业区，各级地方政府争相建设园区，园区数量大幅增加，园区体系出现“无序发展”的混乱局面
稳步发展阶段	2003—2008 年	2003 年中央政府开展整治行动，对园区的审批和建设工作的加强监管，园区体系逐步进入稳步发展阶段
升级发展阶段	2009 年至今	2009 年后，园区的相关政策和发展策略更加关注园区软环境的建设，包括创新创业氛围、和谐园区、就业与社会保障等，园区体系进入升级发展阶段

根据中国开发区协会的统计，截至目前，全国境内有十余类国家级园区共 613 个，除西藏外的 30 个省、直辖市和自治区均设有省级开发区，共计 1167 个^①，详见图 1-1 和图 1-2 所示。

目前，仅有国家级经济技术开发区和高新技术产业区的统计数据较为完备。根据商务部于 2015 年 12 月 16 日发布的《2015 中国开发区竞争力研究报告》的数据，2014 年国家级开发区累计实现地区生产总值 14.25 万亿元（其中国家级经济技术开发区实现地区生产总值 7.65 万亿元，国家级高新区实现地区生产总值 6.6 万亿元），占全国地区生产总值比重达到 22.5%，比 2013 年提高了 0.4%；第二产业增加值约 10 万亿元，占全国的比重达到 36.7%。

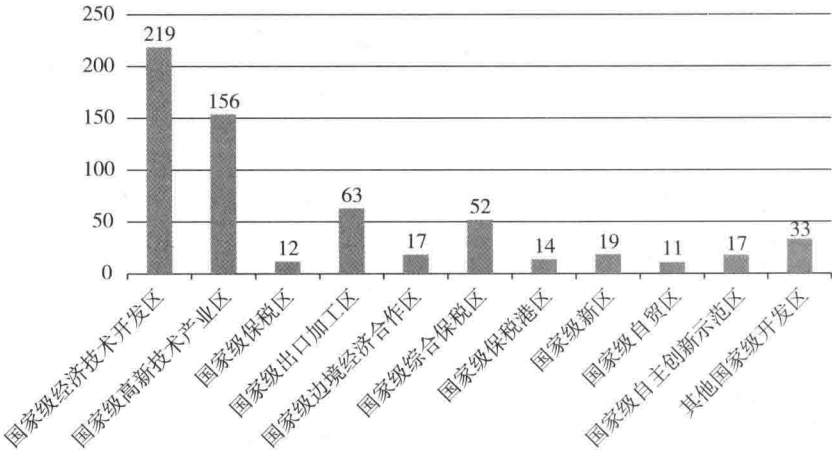


图 1-1 国家级园区类型图

^① 中国开发区网，<http://www.cadz.org.cn/index.html>。

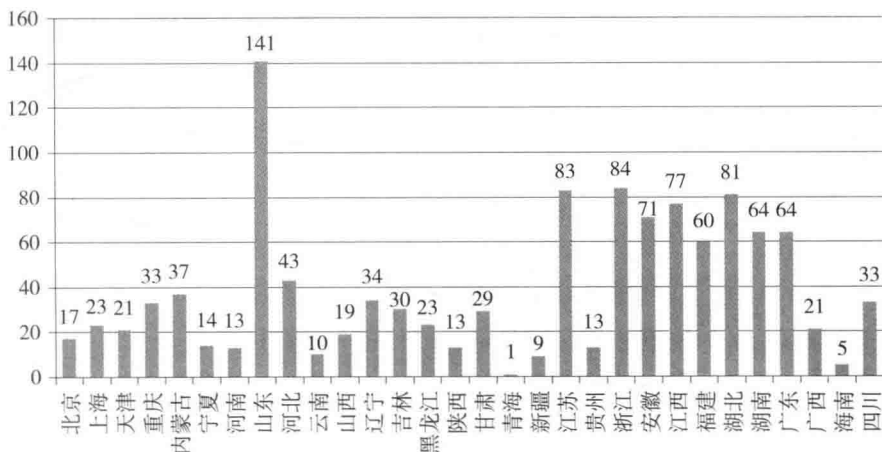


图 1-2 省级开发区分布图

商务部的统计显示 2016 年 219 家国家级经济技术开发区（以下简称国家级经开区）实现地区生产总值 83139 亿元人民币，第三产业增加值 24299 亿元，财政收入 15371 亿元，税收收入 14018 亿元，同比分别增长 7.0%、18.1%、4.7% 和 7.2%，增幅分别高于全国（6.7%、7.8%、4.5% 和 4.8%）0.3 个、10.3 个、0.2 个和 2.4 个百分点；第二产业增加值 57505 亿元，同比增长 3.0%，低于全国（6.1%）3.1 个百分点；固定资产投资 50532 亿元，同比增长 1.1%，低于全国（8.1%）7 个百分点；实际使用外资和外商投资企业再投资金额 3301 亿元，同比下降 10.3%；实现进出口总额 47605 亿元（其中，出口 26946 亿元，进口 20659 亿元），同比增加 0.53%。国家级经开区地区生产总值、第二产业增加值、第三产业增加值、财政收入、税收收入和进出口总额占全国的比重分别为 11.2%、19.4%、6.3%、9.6%、12.1% 和 19.6%。^①

可以看出，政府主办的园区对区域和城市经济发展的贡献度越来越高，成为中国经济增长的强大引擎、对外开放的重要载体和体制机制改革的试验区域。

概括而言，上述各类园区均为政府主导下在某区域范围内集中发展产

^① 商务部，<http://ezone.mofcom.gov.cn/article/n/201706/20170602594167.shtml>。

业,以实现产业落地、经济增长和居民就业等区域长期发展目标。除了由政府部门或其委托国资公司直接管理的园区外,随着市场化的发展,也产生了政府授权私营企业、与私营企业合作创立和培育的产业区域,例如,亿达公司主导建设和运营的商务园区^①、光谷联合主导建设和运营的城市主题产业园^②、宏泰发展主导建设和运营的产业市镇^③、华夏幸福主导建设和运营的产业新城^④,这些区域同样符合“某区域范围内集中发展产业,以实现产业落地、经济增长和居民就业等区域长期发展目标”的园区特征。

本文将此类“集中开发建设,用于发展产业,进而推动区域经济社会全面发展的划定区域”统称为“园区”,其既包括国内政府发起设立的多类型传统园区,也包括私营企业主主导建设和运营的产业地产与面积更大的产业新城(镇)。

除了图 1-1、图 1-2 展示的由政府主导设立的多类园区外,根据园区的主导产业情况可将园区分为多种类型。最早发展的是以工业和制造业为主的园区,随着经济的逐步发展,技术密集型的高新技术产业以及多类型服务业也逐步成为园区内的产业,进而出现了一系列专业园区,如物流园区、养老园区、循环经济园区等,具体项目类型及情况详见本文第 4 章。

1.2 园区开发的内涵与实践

从产业发展的角度来看,园区内产业经历了“少量同类产业集聚——产业链集聚——产业集群——产城融合”的发展路径。联合国工业发展组织(UNIDO)将园区发展划分为四代,详见表 1-2 所示。

① <http://www.yidachina.com/>。

② <http://www.ovuni.com/>。

③ <http://www.vastiud.com/>。

④ <http://www.cflden.com/>。

表 1-2 UNIDO 设定的园区发展路径^①

评估维度	第一代	第二代	第三代	第四代
土地开发	粗放式开发	有简单规划	编制详细规划	科学规划产业区和生活区
产业定位	无明确定位	少数特定产业集聚	产业链集聚	高附加值产业集聚，发展总部经济
园区管理	基本管理职能	以招商引资为主	进一步加强招商引资	除招商以外，为企业提供更多增值服务
社会管理	无社会管理职能	承担一些简单的管理职责	承担一定管理职能	进一步完善社会管理职能

工业园区到第四代产业园区的发展路径，正体现了园区开发不断丰富的实践内涵，园区开发的内容从纯粹的土地开发，逐步扩展到推动产业集聚、开展园区管理和提供社会公共服务等内容，具体包括招商引资、产业发展服务、园区管理、基础设施和社会服务设施的建设与运营等，并将最终目标扩展到推动园区经济和社会协调发展，推进城镇化，实现产城融合一体化发展。

从 20 世纪 80 年代起，伴随着工业园区的设立和发展，出现了一批由政府设立的工业园区管理企业，蛇口招商、张江高科、天津泰达、武汉东湖高新都是其中的典型代表。这些企业以企业形式运作和管理工业园区，一般由园区管委会或当地政府控股，被视为国内第一批园区开发企业。

然而，此类企业在早期只在相应园区经营，并未在全国范围内开展园区开发业务，且身为国有企业在实践中一般同时发挥着部分园区管理委员会的政府管理职能，并非完全的市场化运作主体。然而，随着市场的发展，部分此类企业依托园区开发管理经验，开始在新的区域开拓项目，参与方式包括直接参与园区建设运营管理的重资产模式、输出园区管理模式和经验的轻资产模式两类。以天津泰达为例，在“走出去”和“一带一路”的国家战略指引下，其开发出了“泰达海外模式”，将在国内开展工业园区建设和发展的经验通过智力输出和咨询的方式，先后参与到缅甸皎漂港、吉布提项目和

① 联合国工业发展组织中国投资促进办事处，打造以“有效整合国际资源”为核心的全球第四代产业园区 [R].2011。

蒙巴萨项目中。2016年，中埃·泰达苏伊士经贸合作区更成为泰达集团在海外开展园区开发、投资、建设和运用的典型案例。^①

2003年，“产业地产”的概念由联东集团首次提出，其被定义为“围绕着微笑曲线，构建的产业价值链一体化平台，以产业为依托，地产为载体，实现土地的整体开发与运营。以独栋写字楼、高层办公楼、标准化厂房、中试研发楼为开发对象，整合自然资源、社会资源、经济资源等，打造产、学、研产业集群，帮助政府改善区域环境、提升区域竞争力；帮助企业提升企业形象、提高企业发展力的新型产业形式”。可以看出，产业地产的概念脱胎于房地产行业，是产业和地产的结合。与住宅地产和商业地产相比，住宅地产的核心是居住和销售，商业地产的核心是商业经营，而产业地产的核心是产业发展。因此，产业地产与工业园区同样发挥产业发展载体的作用，但其经营的园区一般规模较小，且以园区载体建设和出租销售为主要项目内容与经营业态，在占地规模、经营管理目标及内容上与工业园区均有差异，其代表企业包括1990年创建于深圳的天安数码城、2003年成立于北京的联东集团、1998年在大连软件园的基础上发展起来的亿达中国。这些产业地产商基本实现了完全的市场化，能够自主开展产业地产项目的建设运营，且多为私营企业，其服务内容涵盖了区域开发、产业载体建设、产业导入和发展等内容，可视为第二批园区开发企业。

同样是21世纪伊始，河北省两家名不见经传的地方房地产企业在另一个方向探索了园区开发的路径。2003年华夏幸福在固安开始建设产业新城，2005年宏泰发展开始在龙河新区建设产业市镇，成为区域整体开发业务的先行者。这两个项目是两家企业的起家之作，后来也成为其各自商业模式的模板；其最大特点在于这两个典型项目都已超过传统意义上的工业园区的规模和范围，虽然仍以产业发展为核心目标和重点任务，但其服务内容已涵盖了区域规划、基础设施投资建设和运营、公共设施建设和运营、产业招商和发展服务等内容，由于其将园区开发的项目拓展为片区综合开发，项目内容和规模上了新台阶，

① 详见微信公众号“园区中国”2017年3月20日推送文章《8张图，看懂泰达20年海外园区操作模式》。