

新型城镇化背景下 产城融合PPP综合开发项目的央企实践 ——以温州高铁新城为例

◎ 杨 露 童圣宝 刘 磊

摘 要：本文深度探讨以产促城、以城兴产的必要性和产业发展对新型城镇化的积极推动作用，通过寻求创新PPP模式与产业新城运营的结合点，全方位、立体化解析产城融合对于新型城镇化建设中片区综合开发的发展方向，同时以中交集团成功中标的温州高铁新城为实践，探索新型城镇化背景下产城融合PPP综合开发项目的操作要点。

关键词：新型城镇化 产城融合 高铁新城

【中图分类号】 TU984 doi:10.3969/j.issn.1674-7178.2019.02.007

产业是城镇建设的基础，城镇是产业发展的载体。当前，我国产业结构正面临重构和调整，产城融合是我国城镇化布局的新战略，承担着打造城市发展新格局的重要使命。产城融合是指产业与城市融合发展，以城市为基础，承载产业空间和发展产业经济，以产业为保障，驱动城市更新和完善服务配套，以达到产业、城市、人之间有活力、持续向上发展的模式，它是相对于产城分离提出的一种新的发展思路，要求产业与城市功能融合、空间整合，以产促城、以城兴产。

在城镇化建设进入提增产业规模和城市规模、提升产业质量和城市质量并举的新阶段，借助PPP模式发力新型城镇化建设，被视为实现产城融合、解决“空城、空

转”等难点的重要举措。产城融合不是单一行业或单一企业的举措，而是国家经济结构转型和城镇化发展的战略，作为国企或央企，不仅承担着推动中国经济转型升级和新型城镇化建设的国家责任，更具备参与产城融合建设的绝对优势。

一、时代催生本命题

（一）新型城镇化对片区综合开发的时代需求

《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》等文件指出：城镇化不仅是我国内需的最大潜力之所在，而且是加快产业转型升级的重要抓手，是中国现

代化的必由之路。随着新型城镇化快速发展，城市人口在未来一段时间将不断增加，这需要进一步改善和扩大城市片区的基础设施和公用事业建设，才能更好地满足城镇人口的公共服务需求。片区开发是对拟开发建设的区域进行一体化的改造、建设、经营和维护，通过构建结构化的合作内容和相对市场化的合作机制，盘活区域公共资源、商业资源，在城镇化、乡村振兴建设的同时发展实体经济，带动区域发展。新城开发、旧城改造等都是片区开发中的典型形式，是推进新型城镇化发展的重要载体。

（二）PPP模式应用于产城融合项目的突出优势

PPP模式对我国新型城镇化建设具有重要意义，也为企业在参与城镇化建设与改造过程中的定位以及后续发展提供了新思路与新方向。以产城融合为核心的片区综合开发项目属于城镇建设与改造模式中对整体性、协同性及复杂性要求极高的一种综合开发模式，因此在这类项目中引入PPP模式对于相关参与各方均具有重要的价值，不仅能有效解决现阶段片区开发中融资难的问题，还能有效调动社会资本的积极性，提高片区开发的综合效率，破解运营乏力的现实困境。产城融合和PPP全生命周期相融合，PPP模式的长期性能保障产城融合战略落地，运营性能保障产城融合建设效果，规模大能保障产城融合一张蓝图绘到底。

（三）央企国企在转型发展之路上的华丽转身

当传统地产开发运营模式遇到天花板

之际，央企国企纷纷加速探索“城市运营商”或“城市配套服务商”等新角色，产城融合成为众多品牌企业谋转型的重要切入点。在探索城市发展与产城融合的未来方向上，既搭载了新时代城市建设的创新需求，也承载着行业与企业转型升级的发展需求，是顺应时代发展的必然选择。作为新型城镇化发展路上转型升级排头兵的央企具有投资商、建造商、运营商“三商一体”的全产业链优势，承担着拓展城市幸福空间的重要使命。目前，地方平台公司、国有企业作为投融资主体进行综合开发项目的开发、建设和运营仍然是主要的途径之一，通过构建以城市运营服务商为定位，以规划联盟、产业联盟为支撑，推动“生产、生态、生活”融合发展，以实现政府、市民、企业三大主体的共同利益的期许将可作为综合开发项目未来重要的探索路径之一。

二、产城融合PPP综合开发项目的操作要点

（一）合理甄选项目，防控实施风险

项目甄选是政府和社会资本合作的起点，筛选一个优质的项目对项目运作成败意义重大。在投资项目的选择上，投资方需要构建一整套科学体系，首先选择地方经济发展急需的、需要央企承担发展责任的区域，然后权衡这个区域经济发展的未来预期，是否能达到投资人基本的平衡点，最终通过投资开发建设拉动地方经济发展，获得投资收益，保证国有资本保值增值。“山不在高，有仙则名。水不在深，有龙则灵。”项目规模不在大，适度就行，充分论证区域的规划情况、开发周期

以及投入产出需求，合理确定项目区位和规模，有利于项目后续推进，降低风险。

（二）做好前期工作，夯实运作基础

前期工作就好比一座大厦的奠基工程，奠基扎实，后续工作各方更易达成一致，有利于项目推进。一个成功的产城融合PPP综合开发项目需要做好四规合一，即“空间规划、产业规划、技术规划、资金规划”同步制定。空间规划是项目的“骨架”，要明确项目的空间布局、功能分区、交通路网、绿地景观等，让项目站起来；技术规划是项目的“肌肉”，要明确项目智能化系统和低碳化系统的体系结构、具体功能、技术方案、性能指标等，让项目动起来；资金规划是城市的“血液”，要明确项目的现金流安排、开发节奏、融资方式等，让项目活下来；产业规划是项目的“灵魂”，明确项目产业发展导向、产业布局、重点项目和招商引资策略等，让项目最终有价值、有意义。

（三）引导产业入驻，永葆持续动力

产业导入及产业发展服务属于产城融合PPP综合开发项目的核心内容，社会资本方需要提供完善的产业导入及产业发展服务方案，以便对合作区域产业布局及招商引资的预期目标和任务进行总体把控，同时也利于政府方对区域内将来的财政收入情况作出合理预判。开发央企可以与特定领域运营经验的供应商组建联合体实施建设开发，实现强强联合，为合作区域提供战略规划、确定产业定位与产业导入类型等一体化服务方案。在产业定位方面，体现因地制宜，先谋后动，一张蓝图绘到底；在产业招商方面，呈现产业引领、资

本干预、龙头带动，创新招商模式；在产业培育方面，重视创新驱动、精准服务，深化产业集群发展。

（四）重视绩效考核，创新开发模式

片区开发类项目交由社会资本运作，其物有所值的根本目标为品质和效率，品质和效率主要包括城市建设品质和产业导入两个方面，总体而言，片区开发类项目的绩效体系比较复杂，除了进行综合性的指标考核外，一般还需设立单项指标考核体系。由于片区综合开发PPP项目具有投资数额大、合作期限长、子项目众多等特征，很难做到像单体PPP项目一样一次性投入资金进行整体开发建设。从最优化利用项目资金角度看，宜采用“一次招选+分期开发”的模式，通过公开竞争机制一次性选定该类项目的中选社会资本，由该社会资本或PPP项目公司负责承担起合作内容项下的全部工作；在具体实施过程中，需要根据既定的项目投资开发计划，逐步、分期、分批推进项目。在该种模式下，可以实现社会资本或PPP项目公司在本项目全生命周期内对项目各环节进行无缝对接，也利于节约政府方在项目采购阶段的成本，但可能会使得项目的回报和考核机制比较复杂，对于政府管控项目整体风险的要求较高。

三、央企承接时代命题的实践样本——温州高铁新城

（一）项目情况简介

温州高铁新城产城融合PPP项目由中交投资有限公司牵头与二航局、二公院、四公局组成的联合体成功中标。主要建设



图1 温州高铁新城范围

范围为温州高铁新城片区，总面积14.33平方公里，核心区5.54平方公里。该项目与中交投资有限公司整体合作期为15年，滚动开发，分三期建设。

项目总投资为199.88亿元，该项目投资额度大，在全国城镇综合开发PPP项目中排名第10，在浙江省排名第3，属于温州市目前最大的城镇综合开发PPP项目。温州高铁新城产城融合PPP项目具体包含民泰安置、康养医疗、文化教育、宜居配套、旅游集散、景观提升、绿色畅通、智慧管廊、生态海绵、立体交通等十大类工程，共84个子项目，项目建设对于推动温州市基础设施建设、改善基地投资环境、提升城市经营水平等具有十分重要意义。

(二) 全产业链一揽子解决方案

自2013年中国交建提出打造“五商中交”战略构想以来，打造城市综合体开发运营商成为企业的战略重点。此次温州高铁新城与中国交建牵手，是中国交建向着城市综合体开发运营迈出的又一坚实步伐。

中国交建充分发挥资金、品牌、技术及运营管理优势，跨界融合“规划、投资、工程方案”等各专业规划，从垂直的梯度转移走向寻求水平协同，探索产城融合项目“拿地立项+产业定位+功能定位+项目规划+资源导入+运营服务”一体化投资建设新模式，服务企业投资和政府建设行为。

1.前端环节——规划互动

按照市场运作、价值提升的原则，引导温州市地方政府深入思考和接纳规划理念，确定项目的高端定位、高端业态，确定科学有序的开发，从而全面提升项目的整体价值。以“问题+目标”为导向，以“实施规划”为手段，以“项目策划”为载体，根据将温州高铁新城打造成为“浙南首门户、创智副都心、水岛新客厅”的理念，创造性地提出了“1+N”实施规划，主要内容有地下空间、海绵城市、综合管廊等多个专题，从顶层设计开始，树立生态、智慧、便捷、宜居、宜业、宜商、美丽的中国新型高铁新城标杆。截至目前，这些研究成果有的已经进入实操阶段。

2.中端环节——建设开发

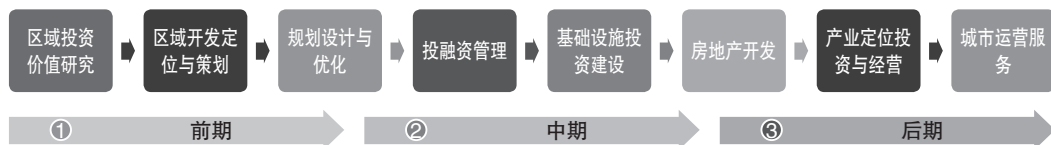


图2 一揽子解决方案流程图



图3 “1+N” 实施规划

充分发挥中国交建在工程设计与建设、土地投资开发上的综合优势，将基础设施配套建设和土地两级开发结合起来，为地方政府提供一条龙服务。采用EPC的模式进行开发建设，主要工程建设内容包括：市政道路与公用设施工程、安置房工程、公共服务设施工程、旅游综合体、绿化景观工程等。

3.后端环节——产业运营

以产业发展为引领，以模式创新为手段，以管理创新为基础，进行产业资源整合，进一步发育核心能力，充分利用资本市场的力量，形成产融良性互动，双轮驱动集团增长，助力升级城市综合运营服务商。

结合高铁新城的定位和发展规划，由中国交建导入优势产业，引导产业聚集。一方面导入涵盖办公、会议、商务、休闲、公寓、旅游的基础性产业，另一方面导入区域总部、科技孵化、商业服务、教育培训和高端制造业，推动高铁新城产业升级。

(三) 投资运作模式

1.运作方式

温州高铁新城产城融合综合开发全过程采用DBFOT+政府付费模式，其中：

(1) 政府方负责本项目立项、征拆等前期工作。

(2) 中交方和政府方出资代表合资成立项目公司，合作期内由项目公司负责温州高铁新城的基础设施、公用设施等的设计、投融资、建设以及运营维护。

(3) 合作期满（15年），项目公司应按照协议约定将项目设施（含为项目设施正常运营所必需的各类项目设施、设备、土地使用权、各信息系统、维护手册等）无偿移交给高铁办或其指定机构。

2.交易结构

政府方授权高铁办作为项目实施机构，同时授权指定机构（如财政部门）作为政府方代表，未来与社会资本或其联合体合资组建项目公司；高铁办采购社会资本，并与项目公司签署PPP项目合同；项目公司根据PPP项目合同的约定负责本项目PPP合作期内的设计、投融资、建设、运营、维护、期满移交；项目公司通过使用者付费和政府可行性缺口补贴回收成本

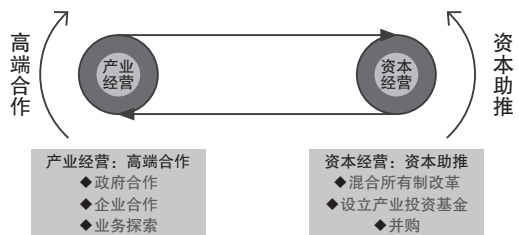


图4 产业经营与资本经营双轮驱动发展模式

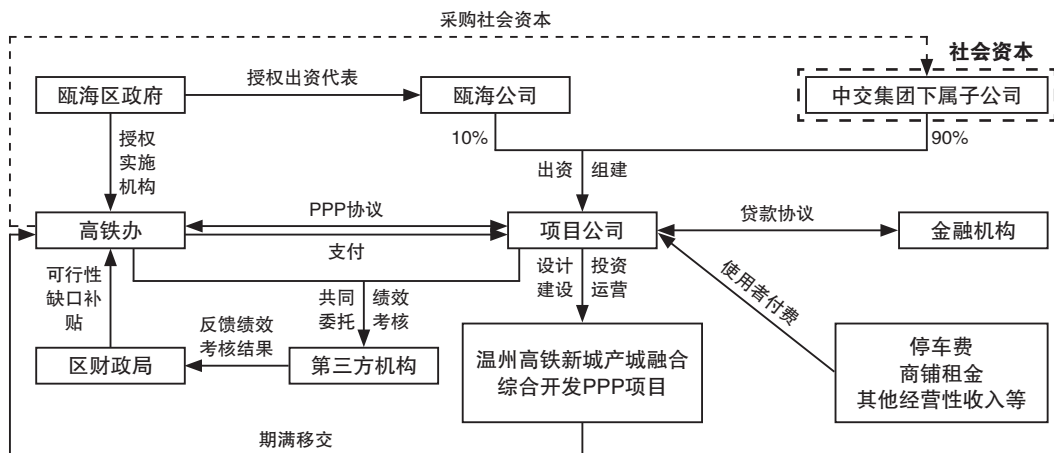


图5 温州高铁新城产城融合PPP投资运作模式

并获得合理投资运营汇报。

3.收入模式

项目收入来源于政府付费，在项目运营期间，政府承担全部直接付费责任。政府每年直接付费数额包括：社会资本方承担的年均建设投资（折算成各年度现值）、年度运营资金和合理利润。

四、结语

温州高铁新城产城融合PPP综合开发

项目的成功运作做到了四个坚持：坚持“政府主导、企业运作、合作共赢”的运作模式，构建高铁新城运营的公私合作模式；坚持“以产兴城、以城带产、产城融合、城乡一体”的发展理念，构建高铁新城目标模式；坚持将企业发展融入服务国家战略，构建分享中国崛起红利的战略体系；坚持走“产业为本”差异化发展道路，构建全产业链和全价值链商业模式。通过“四个坚持”树立了产城融合PPP综合开发项目的典范标杆。

参考文献：

- [1]刘剑锋.PPP对城市综合开发企业投融资模式的影响[J].杭州金融研修学院学报,2015(2).
- [2]杨晓敏,陈敬.中国交建城市综合开发项目投资建设的经验与体会[J].现代国企研究,2016(24).
- [3]周月萍,樊晓丽,叶华军.片区综合开发PPP项目困境与破解路径[J].城乡建设,2018(11).
- [4]杨文兵.PPP模式在城市综合开发项目中的应用研究[J].中国房地产业,2016(11).
- [5]梁静.关于片区开发类PPP项目实践应用中的思考与建议[J].中国工程咨询,2018(8).

作者简介：杨露、童圣宝、刘磊，中交城乡建设规划设计研究院有限公司注册城乡规划师。

（责任编辑：卢小文）

The Practice of Central Enterprises in the Production of PPP Integrated Development Projects under Neo-urbanization: A Case Study of Wenzhou High Speed Rail New Town

Yang Lu, Tong Shengbao, Liu Lei

Abstract: This paper explores the necessity of promoting the city through production as well as industrial development by the city, and the positive side of industrial development on neo-urbanization. Through seeking a combination between innovative PPP model and operation of the industrial new town, comprehensive and three-dimensional analysis of the integration of production for neo-urbanization area are needed. The paper analyzes the practice of Wenzhou High-speed Railway New Town, a bid won by China Communications Construction, to explore the PPP project in the context of neo-urbanization.

Keywords: neo-urbanization; integration of city; high-speed rail new city