

【区域财政与金融】

新型城镇化视角下开发性PPP的实施路径*

张琦

摘要:中国已迈入高质量发展的新型城镇化阶段。随着政府职能转变和可融资空间的受限,传统的政府投资模式已经不可持续。近年来兴起的PPP模式在一定程度上缓解了基础设施建设的融资困境,对提高公共服务质量和效率产生了积极影响,但难以满足新型城镇化对整体性、协同性和系统性的要求。作为传统PPP模式在中国的创新性实践,开发性PPP基于产城融合、平台生态、多元共治、区域价值等理论,对主体功能设计、社会资本方遴选、项目运营管理以及区域协同发展等方面做出新的制度安排和策略选择,能更好地契合新型城镇化高质量发展的战略导向和现实需要。

关键词:开发性PPP;产城融合;区域价值;新型城镇化

中图分类号:F291.1 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)03-0132-07 **收稿日期:**2020-01-20

***基金项目:**中国博士后面上基金项目“产城融合视角下开发性PPP模式的运用研究”(2018M641422)。

作者简介:张琦,男,中国财政科学研究院博士后,硕士生导师(北京 100142)。

2012年,党的十八大强调,“要坚持走中国特色新型城镇化道路,推动工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”,标志着中国城镇化迈入高质量发展阶段。2014年迅速兴起的政府和社会资本合作(PPP)模式在一定程度上缓解了基础设施和公共服务供给不足的问题,但主要运用于单体项目,难以满足新型城镇化协同推进的要求,亟待创新更具效率、更可持续的政府和社会资本合作模式。

一、研究背景与意义

截至2019年末,中国常住人口城镇化率60.60%,与发达国家相比,差距较大^①。回顾中国40余年的城镇化历程,几乎都是由政府主导,以工业化推动城镇化为主要特征。随着政府职能转变以及可融资空间的变窄,传统城镇化发展道路已经不

可持续。近年来,地方政府积极开展与社会资本的密切合作,针对部分具有经营性收入及稳定现金流的基础设施项目,优先采取PPP模式进行建设运营,所需资金主要来源于“财政性资金+债务性融资+使用者付费”。显然,PPP模式抓住了项目融资需求这一关键环节,并能有效克服政府主导下权责不清、供需错位、监管缺失等问题,对深化投融资体制改革、实现国家治理体系和治理能力现代化具有积极意义。但在传统PPP模式下,部分社会资本方出于逐利动机,会对项目“挑肥拣瘦”,导致各自为政、周期错配以及重建设轻运营等问题。而政府在单体PPP项目上与社会资本形成合作伙伴关系,但在区域发展和社会治理方面仍与社会资本保持行政监管关系,须同时承担决策主体、监管主体和责任主体三重角色。由于思维固化和行为惯性,政府难以在上述角色之间进行及时、有效地切换,导致权责利边界不清晰,增大了合作的不确定性,难以实现PPP倡导的“转变政府职能,助推国家治理现

代化”的初衷。

不同于单体的基础设施PPP项目,新型城镇化建设是一项整体性、系统性和协同性工程,需要制订集多资源、多项目、多服务、多周期于一体的一揽子实施方案。在中国加快推动新型城镇化和新型工业化的背景下,国内一些地方在PPP具体实践过程中演绎出了许多中国元素和中国做法,逐步形成了一种富有中国特色的政府和社会资本合作模式,并广泛运用于城镇综合开发类项目。针对这类创新性实践,国内学者基于不同研究视角和样本给出了不同定义。何军(2015)针对固安新城的案例研究,提炼总结出“产业新城PPP”;曹富国(2016)将单体PPP项目以外的其他类型统一定义为“非典型PPP”;张燎等(2016)基于产业园区开发经验的总结,提出“园区开发PPP”概念;财政部PPP中心则将产业园区、特色小镇、片区开发等综合类PPP项目统一界定为“城镇综合开发PPP”。以上定义主要考虑此类PPP项目的“空间开发”属性。刘尚希(2018)首次提出“开发性PPP”概念并给出明确定义:开发性PPP是以实现一定区域的可持续发展为目标,政府和社会资本建立长期合作关系,提供以产业开发为核心的基础设施和城市运营等综合服务,社会资本承担主要管理责任和显著风险,投资回报主要来自地方新增财政收入,并与绩效挂钩,实现激励相容的政府和社会资本合作形态。

开发性PPP模式,其核心优势在于实现区域总体规划下各子项目及资源要素的空间组合(空间开发)和全生命周期的产业服务(产业开发),以促进区域价值的显著提升。开发性PPP除依据委托—代理、公共选择、政府失灵、不完全契约等传统PPP的理论基础以外,还融入了激励相容、多元共治、风险对冲、租值消耗、平台生态等理论,是经济学经典理论在中国情境下指导区域综合开发的有益探索。

二、开发性PPP的国内外实践

从全球范围来看,通过政府和社会资本合作开展区域整体开发的案例不少。他们在开发方式、合作模式以及获利机制上各有差异,有些是典型的PPP模式,有些根据项目具体情况和合作双方意愿

稍有调整。可以肯定的是,开发性PPP模式的推广运用,对整合政府和社会资本的资源优势,加快推动城镇化高质量发展意义重大。

1. 开发性PPP的国外实践

PPP模式起源于英国,之后在西方国家的基础设施及公共设施领域得以广泛运用,但在基本完成城镇化进程的发达国家,其功能更多的是公共产品的查漏补缺以及局部的提质改造。20世纪初,随着工业化大生产的推进,大量人口及产业涌入城市,导致城市规模不断扩大。为缓解日益严重的人口膨胀及产业发展压力,英国政府开始实施“新城运动”,引导社会资本共同推动城市周边的中小城镇建设,以承接中心城市的人口流出和产业转移,试图构建中心城市和周边城镇互联互通、功能互补、分工协作的城市发展综合体。例如,英国政府于1967年将距离伦敦80公里的密尔顿·凯恩斯规划为一处新城,占地88.4平方千米,由原来的3座小镇和13座村庄组成。在诞生之初,政府决定委托开发公司作为规划、投资和建设主体,采取政府—市场协作方式负责城市的“生产”和运营管理。经过50余年的发展,密尔顿·凯恩斯已经成为英国重要的区域性中心城市,形成了以金融、现代物流、高性能汽车为主导,科研、零售、咨询、信息等多种业态并重的产业集群,实现了与伦敦以及伯明翰的深度互动。当然,除密尔顿·凯恩斯外,英国运用开发性PPP理念及模式开发的伦敦金丝雀码头、道克兰港口新城等片区项目,均取得了一定的成效。

美国的城镇发展经验以及“边缘城市”模式亦值得借鉴和学习。其中,尔湾生态新城是产业型“边缘城市”的典型代表,也可视为开发性PPP模式的早期案例。尔湾在1971年建市之前是一片牧场,距洛杉矶市中心64千米,是大洛杉矶地区的边缘乡镇。自1971年之后,政府和尔湾公司达成合作,以实现尔湾长远发展为共同目标,对合作区域进行整体性城市开发建设和产业规划、导入。在合作过程中,尔湾的规划、投资、建设、运营几乎都由民营企业负责,结果完全由市场来检验。政府作为监督者,只提供政策配套服务。经过近50年的发展,尔湾逐步发展成为众多中小科技企业的聚焦地和洛杉矶都市圈的重要组成部分,美国最重要的高科技产业中心和最宜居城市之一,被誉为美国“第二硅谷”。

此外,德国、法国、韩国等国在开发性PPP模式

上也进行了一些实践。整体来看,由于发达国家较早完成城镇化建设,且大部分国家均实行包括土地在内的财产私有制,导致区域综合开发类项目在实施过程中难以协调各方利益,存在更大的不确定性。因此,开发性PPP并未作为一类主要模式得以广泛应用。

2. 开发性PPP的国内实践

自2014年推广PPP模式以来,中国公共基础设施及公共服务领域的建设步伐明显加快,极大地调动了社会资本的参与热情,较好地满足了社会主义市场经济发展的需要。特别是针对工业园区、特色小镇、产业新城等项目的开发性PPP模式的探索运用,准确把握了中国大力推动新型城镇化和新型工业化的历史性契机,迅速成了PPP行业的“压舱石”。如果说国外的新城运动属于开发性PPP的雏形,那么中国开发性PPP模式的运用则更加广泛、更加成熟,更加富有中国特色。首先,城镇化和工业化的“两化”叠加,为开发性PPP的推广运用提供了肥沃土壤,而发达国家在这方面的运用空间有限、实施动力不足。其次,中国的政治制度、经济制度和土地制度,为推进开发性PPP提供了制度基础。再次,中国地方政府承担较大的经济事权,在发展经济、产业、民生方面具有更高积极性。

截至2020年1月底,中国共有9459个项目进入PPP项目管理库,总投资14.4万亿元。其中,有613个属于城镇综合开发项目,投资规模达1.96万亿元,占比13.6%,在19个统计类别中居第3位,主要集中在产业新城、产业园区和特色小镇等领域^②。从入库的城镇综合开发项目的投资规模来看,总投资金额在10亿元以下的项目占比最高,为40.12%。总投资金额60亿元以上的项目有70个,占比13.43%。分析此类项目的一般性特征可知,开发性PPP是一种对整体性、系统性和协同性要求很高的综合组织开发模式,强调以资本运作为核心,以土地运营为基础,以产业整合为保障,通过超前规划引导土地整理、基础设施建设以及产业投资等行为,进一步提升区域综合竞争力,从而分享城市资产的增值收益(李川,2017)。近年来,市场上涌现出华夏幸福、中国宏泰、中信建设、太平洋建设等一批开发性PPP领域的探索者,完成了大量成功案例,积累了较为丰富的实践经验。

三、开发性PPP实践过程中存在的主要问题

开发性PPP是一类具有“自我造血”功能的片区综合开发模式,通过明确权责利边界,将单体项目的外部性(包括风险的外部性、收益的外部性和动力的外部性)内化到区域整体之中,有利于更好地挖掘潜在区域价值,摆脱对地方财政和土地资源的长期依赖。但梳理中国开发性PPP的实践情况发现,全国613个城镇综合开发类入库项目中,只有45个项目入选国家示范项目,占同类项目总数的7.34%,占全部示范项目数的4.70%,两项占比指标均显著低于其他主要PPP领域的占比水平。究其原因,主要缘于开发性PPP在中国的实践时间不长,相关的制度准备、市场力量和操作策略还不够成熟。

1. 社会资本方较为单一

新型城镇化强调产业发展和城镇建设的有机融合,即以城镇建设为基础,以产业发展为保障,进一步提升区域价值,形成“以产促城、以城兴产、产城融合”的协同发展格局。因此,地方政府在采用开发性PPP模式时必须遴选出具有较强综合开发能力的社会资本,既能承担对合作区域进行土地整理、前期规划、公共设施和基础设施建设的责任,又需负责合作期内的城市运营、产业导入、社会治理等公共服务。回顾近年来行业发展历程不难发现,绝大多数地方政府针对开发性PPP项目缺乏一套有效遴选社会资本方的指标体系,不少城镇综合开发项目均是由单一社会资本方负责,主要为大型央企或地方国企,且多数为建筑类企业。在406个入选国家库且进入执行阶段的城镇综合开发项目中,有近280个项目的社会资本方为央企及地方国企;有过半数项目的社会资本方为建筑类企业。从社会资本方构成来看,城镇综合开发类项目仍存在“重国资轻民营”“重建设轻运营”的结构失衡隐患。以施工建筑为主业的社会资本,显然难以支撑项目后期的产业导入及培育、城市运营等业务,容易导致产业“空心化”和城市“孤岛化”。

2. 开发导向存在偏差

PPP模式涉及的基础设施及公共设施领域通常隶属于不同行业主管部门,在中国现行的行政管理体制下,需要由不同部门作为项目发起单位。加之

行政区划形成的市场分割,也不利于区域间要素流动与资源整合。因此,在开发性PPP模式的应用过程中,社会资本方必须和地方政府及有关职能部门开展大量的沟通协调,极大地增加谈判成本、降低实施效率。因此,一些地方在采用开发性PPP模式时,实际上仅是多个同类基建项目打包或是相关项目的组合,并非真正意义上的区域综合开发。在此背景下,地方政府和社会资本方推动发展仍主要以项目开发为导向,强调对项目的投资、建设、运营和退出,缺乏对整体区域的统筹规划和对外协同,更未考虑区域间的协调发展。这种“伪开发性PPP”模式不仅会导致社会资本对项目“挑肥拣瘦”以及道德风险的出现,还可能进一步加剧财政收支矛盾、项目重建设轻运营、区域发展失衡等问题。为更好地发挥投资建设的协同效应,地方政府必须从单体项目开发的行为导向转变为着眼于发展全局的区域整体开发,通过对一定区域内不同类型项目的重组优化,促进各类要素的合理流动和高效集聚,加快构建分工明确、优势互补的区域协同发展格局。

3.操作存在不规范现象

当前,开发性PPP在中国仍完全沿用传统单体PPP的操作规范和监管政策,存在与现行规定不协调的问题。对此,一些社会资本方通过与地方政府之间的协商,试图设计一些变通策略,以规避政策监管。比如,一般公共预算支出10%的红线约束、PPP项目主体不得作为项目主体参与土地收储和前期开发等工作、政府性基金不能用于PPP项目运营补贴、政府付费需完全与项目产出绩效挂钩等硬性约束,业内均出现了相应的应对策略。而监管部门针对上述行为也大多采取默许态度。然而,正是由于相对宽松的监管环境,滋生了一些操作不规范的现象,甚至出现了违规行为。比如,一些地方仍存在政府主导项目规划、设计和产业导入,仅借用PPP名义获取基础设施建设所需资金及建设服务等;有个别项目为规避财政部PPP项目入库的规范性要求,存在签署阴阳合同、抽屉合同等违规行为。

为推广运用开发性PPP模式,更好地发挥其在新型城镇化高质量发展中的重要抓手功能,有必要对开发性PPP在运用过程中的路径选择进行科学设计和规范指引。

四、开发性PPP推动新型城镇化发展的路径选择

“城市是人民的城市,人民城市为人民。无论是城市规划还是城市建设,无论是新城区建设还是老城区改造,都要坚持以人民为中心”^③。为更好地体现“以人为本”理念,防范和化解项目实施过程中各类风险和不确定性,在开发性PPP模式的具体实践过程中必须注重对重点机制、关键环节的策略选择,构架与新型城镇化高质量发展要求相契合的实施路径。

1.基于产城融合理念设计区域主体功能

区域规划的长远性和统筹性决定了区域发展的稳健性和可持续性。一些地区因未能协同推进城镇化和工业化,出现了资源错配、功能重叠、时间错位等问题,给新型城镇化发展带来了诸多不确定性。比如,在部分城市,工业化超前于城镇化进程,出现基础设施落后、人力资源短缺、公共服务缺位以及生态环境污染等问题,导致“有产业、无市民,有就业人口、无城市生活”的局面。而在一些新兴区域,城镇化又过度超前于工业化进程,导致城市“空心化”,尤其在中西部一些新兴城市,由于缺乏产业导入与项目支撑,“造城”运动不但未能带动区域经济发展,反而透支了存量资源,加重了政府债务。究其原因,以政府为主导,以资金、土地及劳动力低效率供给为特征的传统城市开发治理方式已经难以满足工业化与城镇化协同推进的要求,也不符合新型城镇化和现代城市发展的一般规律。

相比以土地出让和地产开发为抓手的传统城镇化建设,新型城镇化更加注重产业的导入和培育。而开发性PPP区别于传统PPP的最大特征也是在于前者对产业的重视,强调产业是支撑区域发展的持续动力。因此,开发性PPP与新型城镇化发展具有良好的契合度,更有助于科学设计区域的主体功能。在具体操作过程中,社会资本需要与政府密切合作,积极完善和落实主体功能区战略,细化主体功能区划分,推动形成主体功能约束有效、国土开发有序的空间发展格局。一方面,着重突出和强化“产城融合”的核心理念,强调产业特性、人口特征和城镇特色的融合互补,对合作区域的资源、特质、政策环境以及自身的产业资源、运营经验、项

目规划等因素进行综合权衡,配合地方政府制定科学的新型城镇化发展总体规划。另一方面,需加强发展总体规划与“十四五”规划、国家战略性新兴产业发展规划等重大规划以及国土空间规划、社会发展规 划、人口规划等专项规划的有效协同,以期实现主体功能合理布局和人口的职居平衡。

2.基于平台生态视角遴选合格社会资本

平台生态系统的发展依赖利益相关者共创价值和共同演化,需要多方利益相关者的共同治理。回顾中国40余年城镇化发展之路,更多的是政府主导的单方面推动,强调土地的城镇化以及道路、厂房、环境、具体项目的提质升级,却忽视了产业导入和人的城镇化,导致项目科技含量低、建设运营低效、产业发展滞后等问题。在开发性PPP模式下,政府让渡部分行政职能,并基于平台生态思维来遴选社会资本方,以实现激励相容、合作共赢。也就是说,政府选择社会资本方不再仅局限于对投资能力、项目运营能力等因素的考量,而是从区域整体利益的高度,评估社会资本方构建平台生态的能力和资源。具体来讲,社会资本方应该具备以下三个条件。一是具有雄厚的资金实力。新型城镇化或片区综合开发项目动辄投资几十亿上百亿元,且投资周期长、投资回报慢。在BT、EPC以及PPP等传统模式下,政府虽能延期支付施工费用,但仍承担投资主体责任。而开发性PPP模式要求社会资本承担项目几乎所有投融资责任,必然要求其具备充足的资金实力,能够承受片区综合开发面临的流动性风险。二是具有丰富的产业资源。在开发性PPP模式下,社会资本方必须转变过去依靠政府采购或政府购买服务等方式从地方存量财力中获取收益的思路,而是围绕“产城融合”的主旨,着力提升产业规划、产业孵化、产业导入和产业服务能力。三是具有专业的城市运营能力。城市运营具有明显的公共属性,在传统观念中应属于政府职能。通过市场化手段推动城市运营在中国的探索时间不长,相关的理论准备、制度体系和市场力量还不够成熟。在开发性PPP模式下,社会资本方需承担一部分政府职能,并以城市运营服务商为定位,推动区域内“生产、生态、生活”融合发展,实现政府、市民、企业三大主体的共同利益。

从平台生态的视角来看,社会资本方需要在开发性PPP项目中扮演“平台”角色,通过对项目、资

金、人才等资源要素的有效整合,降低各参与方的资源匹配成本,为合作区域的规划、投资、运营、管理提供一体化解决方案。对于具有上述能力的社会资本方,我们称之为合格社会资本或高能社会资本^④。

3.基于多元共治主张构建项目运行机制

中国特色社会主义进入新时代,社会主要矛盾发生根本性转变。人民对美好生活的向往,已经不再局限于物质文化生活的需求,而是在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面产生了日益增长的多元诉求,这使得社会治理呈现跨界性、关联性、复杂性特征。党的十九届四中全会通过《关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,明确提出要“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”,体现了党领导下“多方参与、共同治理”的科学主张,这是社会治理理念的重大突破,也是顺应社会治理新形势、新任务、新挑战的必然要求,为破解中国社会治理难题提供了新思路。在推动新型城镇化发展的过程中,中国亟待进一步完善群众参与社会治理的制度化渠道,最大限度地调动人民群众的积极性、主动性和创造性,实现政府治理和社会调节、居民自治之间的良性互动。

从本质来说,开发性PPP是一种组织模式创新,通过引入多元共治理念重塑政府与市场的关系,并赋予社会资本方在土地、政策、产业等方面更多的决策自主权,在一定程度上增强了契约的稳定性,提高了多元共治的有效性。在开发性PPP项目运行机制的设计上,需在充分尊重各参与主体利益诉求的前提下遵循三个原则:一是责权利对等原则。在开发性PPP模式下,社会资本全面负责合作区域的融资、投资、建设、运营,承担全部市场风险;以约定区域内的新增财政收入、GDP、就业、生态等作为高质量发展绩效综合指标,而不是仅仅考虑如何完成财政收入和GDP目标。而政府职能主要集中在优化营商环境、提升管理和服务水平、开展日常监督和绩效评价等方面。另外,政府和社会资本之间应对风险的策略是风险对冲,旨在减少风险的危害程度和发生概率,加之政府“不投资、不负债、不担保、不兜底”的底线设置以及政府性债务期满自动豁免的约定,从运行机制上对项目风险实现了“锁定”和“隔离”。二是长期均衡原则。在传统的

基础设施建设领域,项目投资周期一般为3—5年,单体PPP项目的投资回收期通常为10—20年,而基础设施的使用期限在50年以上。因此,不论采取政府直接投资方式,还是传统PPP模式,现阶段都会给地方政府带来财政压力,直接表现为对其他公共产品供给的“挤出效应”,影响公众的获得感和满意度。而开发性PPP项目从开始投入到协议终止的时间跨度长达20年、30年甚至50年,要求参与各方遵循长期均衡原则设计项目的组织运行机制,更有利于实现“代际公平”。三是深度合作原则。针对项目立项、规划、征地、建设、运营、纳税等环节,必须不断完善政府和社会资本之间密切联动的工作机制,协同行政审批与特许经营,推动开发性PPP项目的有序建设和高效运营,以激励社会资本妥善处理好长期与短期、局部与整体、商业与公益之间的矛盾,更好地实现优势互补、合作共赢。可以说,开发性PPP模式下的多元共治理念和运行机制,很好地契合了治理体系和治理能力现代化的要求,为新型城镇化高质量发展提供了一套行之有效的治理方案。

4.基于区域价值理念完善区域协调发展机制

近年来,专项债、城投债、传统PPP等新型融资工具的广泛应用,在一定程度上解决了传统财政投入不足的问题,但也带来了政府债务激增、民间资本受到挤压等弊病。从本质上看,这些新型融资方式仍是以项目开发为导向,忽视了空间开发的维度,缺乏对整体区域的统筹规划和各类资源的有效整合,因而难以适应区域协调发展的现实需要。开发性PPP模式主要从两个方面助力区域协调发展:一方面,推动产业快速发展,提升区域的商业价值;另一方面,完善生产生活配套,实现区域的公共价值。其中,商业价值主要体现为优质产业的培育、土地价值的提升,吸引更多投资者和资源要素的集聚;公共价值主要体现为生态环境改善、生活水平提高、基础设施更加便利,公共服务供给更加充分等方面。上述目标又可统一概括为“区域价值”的有效提升。

需强调的是,开发性PPP模式在新型城镇化发展中的运用,其目的并非打造封闭运行、自我循环的“孤岛”,而是搭建中心城市与农村地区之间的桥梁纽带,形成协调发展的城乡一体化格局。区域价值理念的导入,为我们加快推动区域协调发展的体

制机制创新打开了一扇窗,也给新型城镇化发展提供了一个新选择。事实上,区域价值是区域开发的结果,而区域开发就是对一定空间内不同要素加以重组,实现优化配置的过程。根据系统论原理,相同要素进行不同组合会产生不同的功能。我们运用开发性PPP模式的过程中,可对体制机制和要素组合方式进行优化,进一步提升全要素生产率,实现区域价值的显著提升。在具体实践中,可从三个方面构建更加科学的协调发展机制,为开发性PPP模式的成功运用提供坚实保障。一是构建基础设施共建共享机制。基础设施互联互通是区域协调发展的基本前提,有助于发达地区发挥辐射带动作用,后发地区构建承接辐射的有效“通道”。因此,必须高度重视合作区域与中心城市以及农村地区的基础设施实现互联互通与共建共享。特别是5G网络、人工智能、大数据、物联网等新型基础设施,应与中心城市同步规划、同步布局、同步建设,为区域协调发展提供有力的硬件支撑。由于大部分新型基础设施具有一定的市场属性,能产生稳定的经营收益,纳入开发性PPP项目的投资范畴,既能缓解财政支出压力,又有利于提升公共产品的供给效率。二是构建区域间利益分配机制。区域经济协调发展需要资本要素的自由流动,而资本所有者的利益动机和利益分配方案又是影响资本要素流动的重要因素。为形成更有利于资源要素合理流动的统一市场,可在各地区之间构建基于“共商共享”原则、与空间布局及产业规划相适应的利益分配机制,切实发挥市场在资源配置中的决定性作用。比如,在招商引资过程中引入“飞地经济”模式^⑤,为产业梯度转移和空间优化消除障碍,进一步提升合作区域的产业承接能力和区域空间价值。另外,探索建立常态化、多元化的横向生态补偿和财政转移支付制度。在开发性PPP模式下,社会资本主要采取市场化方式开展区域的运营管理,具有更大的灵活性,更有利于推动区域间利益分享机制的建立健全。三是打造区域间产业协同发展机制。在产业开发过程中,可依托中心城市的产业基础和资源优势,发展配套产业,实现产业链的有效延伸。根据开发性PPP合同的一般性约定,产业的大规模导入和持续繁荣不仅是社会资本获取超额收益的主要来源,也是开发性PPP模式成功实施的关键所在。

五、结语

开发性PPP模式是中国新型城镇化和工业化快速推动、相互融合背景下催生的具有中国特色与时代特征的政府和社会资本合作模式。近年来的实践表明,开发性PPP在区域功能定位、社会资本遴选、项目运行机制设计、区域间协同发展等方面的创新做法,很好地吻合了新型城镇化的内在要求和发展规律,已成为提升区域价值、推动城乡一体化发展的重要抓手。当然,由于该模式在国内发展时间不长,相关政策制度的实施时间更短,一些具体做法与现行的财政承受能力评价、政府支出平滑性要求以及政策性基金支出范围等规定还存在不相协调的情形。我们应以改革创新的思维推动现有政策的优化调整,更好地发挥开发性PPP模式在缓解地方财政压力、优化开发组织模式、提升区域整体价值等方面的比较优势,将其打造成为推动新型城镇化高质量发展的有力抓手。

注释

①截至2018年年末,中国常住人口城镇化率59.58%,户籍人口城镇化率43.37%,远低于西方发达国家平均80%以上的城镇化率。②数据来源:财政部政府和社会资本合作中心“全国PPP综合信息平台项目管理库2020年1月报”。③摘自《人民日报》2019年11月4日第一版《深入学习贯彻党的十九届四中全会精神,提高社会主义现代化国际大都市治理能力和水平》。④文中“高能社会资本”的表述引用于中国财政科学研究院院长刘尚希在“第四届中国PPP投资论

坛”上的主旨演讲,泛指在城市开发建设、产业导入服务、城市运营管理等具有丰富的资源禀赋和较强的整合协调能力社会资本方。⑤根据美国城市经济学家Gallagher(1992)的定义,“飞地经济”(Enclaves Economy)是指两个相互独立、经济发展存在落差的行政地区通过跨空间的行政管理和经济开发,打破原有行政区划限制,实现两地资源互补、经济协调发展的一种区域经济合作模式。2017年6月,国家发展和改革委员会等八部委联合发布《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》,提出要创新区域合作机制,通过发展“飞地经济”、共建园区等合作平台,建立互利共赢、共同发展的互助机制,吸引社会资本参与园区开发和运营管理,探索政府引导、企业参与、园区共建、利益共享的合作模式。

参考文献

- [1]何军.产业新城PPP模式研究[D].大连:东北财经大学,2016.
- [2]曹富国.PPP法的发展与超越[J].中国政府采购,2016(11).
- [3]张燎,等.园区开发PPP模式蓝皮书[M].北京:经济日报出版社,2017.
- [4]刘尚希,等.开发性PPP概论[M].北京:中国财政经济出版社,2019.
- [5]李国英.构建都市圈时代“核心城市+特色小镇”的发展新格局[J].区域经济评论,2019(6).
- [6]钱平凡,钱鹏展.平台生态系统发展精要与政策含义[J].重庆理工大学学报(社会科学),2017(2).
- [7]杨露,童圣宝,刘磊.新型城镇化背景下产城融合PPP综合开发项目的央企实践[J].城市观察,2019(2).
- [8]刘尚希.开发性政社合作模式:基于区域价值的空间开发新路径[J].财政科学,2020(1).
- [9]李松龄.新时代区域协调发展战略的路径选择与制度安排[J].湖湘论坛,2018(4).

The Implementation Path of Development PPP from the Perspective of New Urbanization

Zhang Qi

Abstract: China has entered new urbanization stage of high-quality development. With the change of government function and the limitation of financing space, the traditional pattern of government investment becomes unsustainable. In recent years, The PPP model has eased the financing difficulties of infrastructure construction to some extent, and has played a positive role in improving the quality and efficiency of public services. however, it is difficult to meet the requirements of the new-type urbanization on the integrity, coordination and systematicness. As an innovative practice of the traditional PPP model in China, the development PPP is based on some theories such as integration of industry and city, platform ecology, multi-governance, regional value, etc., making new institutional arrangements and strategic choices for the design of main function, selection of private partner, project operation and regional coordinated development, will better meet the strategic orientation and realistic needs of the new-type urbanization.

Key Words: Development PPP; Integration of Industry and City; Regional Value; New Urbanization

(责任编辑:柳 阳)