

PPP 模式在特色小镇建设中的应用

吴访非,冀薇

(沈阳建筑大学管理学院,辽宁 沈阳 110168)

摘要:特色小镇建设已成为当前我国经济新热点,需要大量的资金支持,地方政府将面临巨大的财政压力。而将 PPP 模式运用到特色小镇建设,可有效缓解资金不足带来的问题。通过概括特色小镇建设情况,梳理 PPP 模式相关特点,分析了特色小镇建设中应用 PPP 模式的可行性。在此基础上,在主要参与方、运作流程和风险管理 3 个方面构建其运作模式,并以青龙山特色小镇为例进行了分析,针对特色小镇 PPP 项目发展过程中存在的主要问题,在定价、运作机制、产业运营、人才引进等方面提出了建议。

关键词:PPP 模式;运作流程;风险管理;特色小镇

中图分类号:F283;F299.21 **文献标志码:**A

一、特色小镇分析

1. 特色小镇的概念

特色小镇与“普通小镇”不同之处在于,它既不是行政区划的建制镇,也不是传统的工业园区^[1],而是以“产、城、人、文”四大要素为核心,以创新创业为因子,多种经济因素集聚的新经济形态,是一种将产业高度聚焦、多种创新要素融合的多功能发展平台。特色小镇主要是指空间环境优越、资源丰富独特、产业相对集中、经济发展较好,具有一定建筑特色和历史文化的乡镇。它位于城乡之间,加强了城乡之间的资源双向流动,是建设城乡一体化的桥梁。特色小镇在立足既有地区资源和传统文化的基础上,聚集高端朝阳产业,借助科技创新力量,实现产业转型升级,推动地区经济发展。

2. 特色小镇的特点

特色小镇重在“特色”,“特”指立于经济

改革潮头和社会发展前沿,“色”指产业本色、人文底色、自然景色和宜居气色^[2]。“小镇”指特色小镇的规划范围为 3~5 km²,居住人口在 3~5 万人,追求小而精、小而美。

(1)产业本色。特色小镇拥有独特的产业属性,根据自身的产业资源和结构,建立旅游业、高端制造业、农业等产业的集聚中心。

(2)人文底色。文化是特色小镇的根和底蕴。特色小镇具有自身独特的文化标识和生活理念,能吸引社会资本和高层次人才。

(3)自然景色。特色小镇往往地理位置优越,并立足于现有的景观生态资源,加强保护,形成独具特色的休闲旅游场地。

(4)宜居气色。产业、人文、自然的最终归宿就是宜居。特色小镇往往有配置完善的城市服务,包括生活住宅、餐饮娱乐、购物商场、便捷的交通工具等,能确保小镇居民享有舒适的生活。

3. 特色小镇的建设情况

2014 年,特色小镇在浙江省首次被提及。2016 年 7 月,国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部、财政部共同发布的《关于开展特色小镇培育工作的通知》中,计划 2020 年开发建设 1 000 个左右特色小城镇,来推进国内小城镇的发展建设工作。短短几年,特色小镇从浙江发端,并在全国迅速蔓延

开来。截至 2019 年,浙江、山东、云南、海南 4 个省份特色小镇数量超过 100 个;福建、江苏、江西、河北 4 个省份特色小镇数量超过 50 个;湖北、广东等 7 个省份特色小镇数量超过 20 个(见图 1)。据《中国特色小镇行业战略规划和企业战略咨询报告》统计,从人口规模上看,人口数量超 100 万的特色小镇有 32 个,人口数量超 20 万的特色小镇有 6 个。

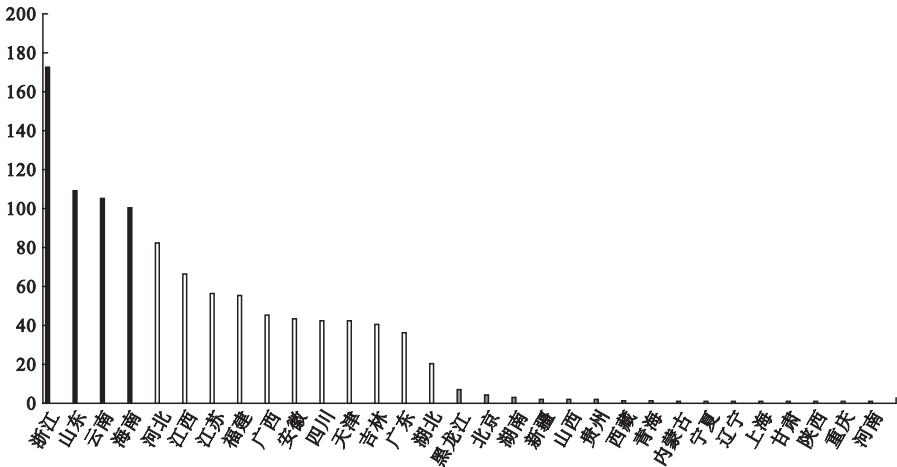


图 1 全国特色小镇分布状况

美国哈佛大学商学院教授 Michael E · Porter 认为,“一个国家或地区的经济实力的取胜之处往往不在于宏观的数据,而在于地图上很多看起来微小的‘马赛克’”,这些“马赛克”就是指由特色产业和产业文化集群形成的特色小镇^[3]。短短几年内,特色小镇从浙江省最先提出开始,迅速发展到了国家战略层面,成为推进新型城镇化发展的优势力量,蕴藏着巨大的发展潜力。

二、PPP 模式与特色小镇

1. PPP 相关理论

政府和社会资本合作 (Public – Private Partnership, PPP) 是公共基础设施中的一种项目运作模式,由社会资本与公共部门在基础建设与公共服务设施建设中长期合作,各取所长,共同实现公共利益的最大化。其中,社会资本主要负责投资、建设、运营、维护等工作,并通过公众“付费”以及政府补贴来获得利润反馈;公共部门负责对基础设施和公共服务进行管理与监督^[4]。

PPP 项目中,政府和社会资本是相互协作的伙伴关系,共同承担风险责任并共同分享所得利益,其目标是向社会大众提供更好的基础设施与服务。在合作过程中,政府与社会资本各自发挥优势,分担合适的职能,并获得效益,即政府可以提高公共福利,社会资本则获得一定的利润。因此,采取 PPP 融资模式是一举多得的办法。

2. PPP 模式运用到特色小镇的可行性分析

- (1) 政府支持力度的加强。要发展和建设特色小镇,政府的力量是不可或缺的。国家发展和改革委员会、国家开发银行于 2017 年 2 月共同颁布《关于开发性金融支持特色小镇(城)镇建设促进脱贫攻坚的意见》,为促进贫困地区脱贫攻坚,要为其建设特色小镇注入多种多样的资金力量,尤其要鼓励采用适合类型的 PPP 模式,吸引社会资本的加入。同时,政府在税收方面也给予政策优惠,对运用 PPP 模式的特色小镇建设予以支持。
- (2) 社会资本与地方政府的合作需要。发展特色小镇需要大量的资金支持,单靠地

业。双方通过商谈协定,拟定各项合作关键事宜,协商一致后,签订合同。

(4)项目融资阶段。政府与社会资本合作创建 PPP 项目公司,政府部门、项目公司与社会资本共同签订 PPP 合同,明确各方的权利与义务。政府给予项目公司特许经营权,由项目公司负责具体的融资工作。项目公司可通过银行贷款、发行债券,资产证券化等方式进行融资。

(5)建设与运营阶段。项目公司应在合同约定期限范围内,完成特色小镇的建设、规划、商业运营等工作。项目公司可通过公开招标选出相关建设企业,将特色小镇的建设任务分包给具有相关等级资质的建设企业,进行项目的建造,可以引入管理机构对项目实施全方位监管工作,确保工程质量安全。工程竣工并验收合格后,开始进入运营期。在合同规定的特许经营期内,社会资本通过良好的经营获取收益,回笼资金。

(6)项目移交阶段。当特许经营期结束时,PPP 项目公司应对项目的各项事宜进行清算规整,将特色小镇的经营管理权和限期内的所有权转移交给托给政府。移交时,政府按照合同规定对项目进行清点查看,也可委托具有相关资质的资产评估机构按照合同约定的评估方式对移交资产进行评估,确认项目与合同规定是否一致,若未达到合同规定,项目公司应对项目受损的地方进行补建,以确保特色小镇的正常运营。最后,项目公司将特色小镇经营期内所有重要文件与记录档案转交给政府,平稳地完成项目交接受过渡工作。

3. 风险管理

有效的风险管理机制可以吸引更多的社会资本,获得高效融资。由于特色小镇的 PPP 项目建设具有投资周期长、项目规模大的特点,在建设特色小镇过程中会出现与预期估算不一致的情况,须对特色小镇的建设过程进行风险管理。特色小镇的 PPP 项目风险主要体现在多样性和阶段性两个方面^[6]。PPP 项目涉及政府、社会资本与金融

机构以及其他代理机构等多个利益主体,在利益权衡以及合同安排方面会产生多种多样的风险问题,因此,特色小镇 PPP 项目的风险管理往往没有固定模式。特色小镇的 PPP 项目建设周期长,包括项目识判、准备、招投标、融资、建设与运营和移交 6 个阶段,不同阶段会面对不同的问题,导致其风险管理具有阶段性的特点。

霍尔三维模型是由美国系统工程大师霍尔提出的一种系统工程方法,它可以分层次系统地分析项目在不同阶段所面临的不同情景^[7],与特色小镇 PPP 项目风险管理的特征具有天然的契合性。因此,笔者主要运用霍尔三维模型,依据时间维、逻辑维和知识维对其进行风险管理(见图 3)。

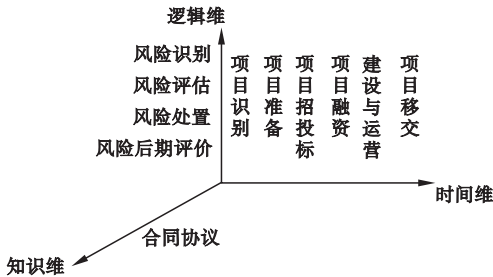


图 3 特色小镇的霍尔三维模型

(1)时间维。根据特色小镇项目阶段性的特点将其划分成项目识判阶段、准备阶段、招投标阶段、融资阶段、建设与运营阶段以及项目移交阶段。

(2)逻辑维。逻辑维分为 4 步,分别是风险识别、风险评估、风险处置、风险后期评价。风险识别的主要任务是确定风险是什么,主要由政府与社会资本方联合,通过可行性研究、市场分析调查等归纳分析项目潜在的风险;风险评估的任务是判断风险的大小,主要通过调查得来的数据进行分析测算,对风险的影响程度作出预估算;风险处置是重点环节,分为前期风险处置和风险应对,前期风险处置是一种主动降低风险的措施,能在损失发生之前做好防备措施,风险损失应对是当风险已经发生时,尽量采取转移的方式来减少损失;风险后期评价是指在风险应对后实时跟进评价,找出风险存在的原因,总结

经验和吸取教训。

(3)知识维。特色小镇PPP项目的知识维主要由其利益主体方签订的合同和协议组成^[8],是风险管理的一大工具。

4. 案例——山东省泗水县青龙山特色小镇PPP项目

青龙山特色小镇地处山东省泗水县泉林镇青龙山、雷泽湖景区,泉林镇历史文化丰富,有多处泉水,生态环境优秀,农产品丰富。该项目资金筹措方式为“自有资金+负债融资”,项目资本金由政府出资人与社会资本按股权比例出资,负债融资部分由中选的社会资本与政府指定的实施机构成立的PPP项目公司进行对外融资。

该项目运作流程主要有项目识判、项目准备、项目招投标、项目执行、项目移交。在项目识判阶段,泉林镇政府进行项目的发起,并对其进行物有所值评价和财政可承受能力论证;项目准备阶段进行实施方案的编制与审核;项目招投标阶段主要进行项目资格预审、采购文件编制,发起招标,与中标的社会资本签订合同;项目执行阶段,泉林镇政府与社会资本成立项目公司,进行融资,并将项目投入建设,做好监管,建设完成后,由社会资本在特许经营期内运营管理;项目移交阶段,由泉林镇政府进行性能测试,检查验收,做好资产交割。

该项目主要有4类风险,包括政策风险、社会风险、建设运营风险与不可抗力风险。其中,政策风险与社会风险主要由泉林镇政府承担与负责,建设运营风险与不可抗力风险由双方共同承担,并在各个阶段进行风险识别、评估、处置与后期评价工作,在风险到来时采取合理的应对措施,对风险进行有效控制。

四、特色小镇PPP项目存在的问题

1. 法律法规不健全

我国在PPP模式方面缺乏统一的立法,国家发展和改革委员会与财政部发布的法律文件在一些使用规则方面往往会由于涉猎方

面不同而存在一定的冲突。PPP模式往往涉及多方利益主体,既涉及公共部门方面的利益,也涉及私营社会企业的利益,容易产生利益之间的矛盾,需要有适合解决利益纠纷的机制。而目前的纠纷解决机制并不能满足PPP模式的多重纠纷问题。

2. 利益分享有矛盾

特色小镇建设是政府改善人民生活质量、为人民带来更高福祉的公益性项目,而社会资本加入特色小镇项目的最大目的是从中获得利润,因此,政府、社会资本之间的利益分享存在矛盾。如何既能保证公众得到性价比合适的公共服务,又能使社会资本获得长期稳定的合理回报,让政府、社会资本和用户的利益得到统筹分配,是特色小镇PPP项目的难点。

3. 合同缺乏灵活性

特色小镇项目投资回收周期长,为了保证项目的长期稳定,PPP合同设置会比较严格,也会导致灵活性不够的问题。公共部门或社会企业起草商议合同往往站在当时的角度来考虑一些情况,很难充分考虑未来的变化,进而导致特色小镇项目后期管理不能因时制宜,只按照合同上的条款执行,而这些条款很有可能已经不能再使项目收益。

4. 产业运营能力弱

特色小镇PPP项目投资回收周期长,具有一定的不确定性,要想获得稳定的收益,必须依赖强大的运营管理。只有具备良好的产业运营管理能力才能保证项目有足够稳定的收益,来支撑社会资本的资金回笼,进一步吸引社会资本投资。而目前,大多数特色小镇建设只注重如何引进社会资本,对后续的运营管理却不够重视,这样不利于特色小镇的长期稳定发展。

5. 人才缺口问题

政府将PPP模式引入特色小镇建设,需要具有专业知识技能的人对其项目进行整体规划、设计。而PPP模式和特色小镇在国内起步时间较短,相关利益主体对于特色小镇PPP项目建设往往存在误区,具有丰富经验

的高层次人才较少。而且在规划建设特色小镇的名单中发现,大多数小镇都建在一些发展并不优越的小城市,因此,很难吸引高层次的专业人才为其服务。虽然杭州市的梦想小镇、云栖小镇凭借其省会的位置优势引入高素质的专业人才,但从全国特色小镇来看,特色小镇 PPP 项目所需的高层次人才仍然大量缺乏。

五、特色小镇 PPP 模式的完善对策

1. 健全法律法规

目前,国外的 PPP 模式相对比较完善,为促进 PPP 模式的应用,在 PPP 模式相关法律方面做得比较全面。我国可以借鉴国外相关经验,合理确定 PPP 模式的立法,将统一立法与各地方立法相结合^[9],明确各立法主体的权限。由于公共部门与司法部门的各种关联,很难保证解决公共部门与私营社会企业矛盾冲突时做到公平,因此,在解决利益纠纷时,可通过第三方监管部门来处理相应事宜,确保公平。

2. 建立合理的定价机制

特色小镇在运营期间的收费应结合市场需求合理定价,既要考虑公众的切身利益,不能过于迎合社会资本的利益,把产品的定价定得过高,也要保证在运营期内,社会资本能够获得相应的资金回报。若在项目运营前期,特色小镇的运营收益低于前期合同中约定的标准,政府应通过政策补贴来补偿社会资本,使其利润达到合同相应的水平。可以通过建立合理的定价机制,综合考量社会大众、政府和社会资本的利益,对公共产品进行恰当的定位和定价,实现各利益主体的最大公约数。

3. 建立灵活的运作机制

在特色小镇 PPP 项目建设过程中,政府不只处于管理的岗位,更要注重合作和监督,注重公平协商、公开透明的阳光化运作。政府应建立相对灵活的运作机制,将 PPP 与特色小镇融合在一起。一是在特色小镇项目前期尽量做好整个生命周期的规划,聘请经验

丰富的咨询机构进行前期调查分析,确保项目预算充足,合理评估风险,并确立政府与社会资本之间的风险分担以及利益分享机制;二是在起草合同时保留适当的灵活性,将未来的不确定成本也考虑在内。

4. 加强特色产业的运营

产业运营期是获取利润回报的关键阶段,只有形成稳定的收益,才会形成“投资—回报—新社会资本加入”的良性循环,增强社会资本投资的信心。首先,政府应加大政策方面的支持,包括财务与行政补贴、产业扶持等;其次,应充分保护当地文化遗迹,挖掘历史文化遗韵,开展相关文化活动,借助互联网、新媒体运营等打造独特的文化标识,建立品牌^[10],注重集聚当地经典产业,进行重塑创新,完善产业配套体系,打造完整的产业链,实现产业转型升级。

5. 培养和引进高素质专业人才

特色小镇 PPP 项目建设既涉及项目开始时的合同定价、风险评估等专业知识,也涉及项目建成后的运营管理,因此,对于高层次人才需求较大。一方面,应该对政府相关工作人员进行知识培训,提升工作人员在合同管理、法律规范、相关政策等方面的知识素养,打造熟悉业务和政策的工作队伍;另一方面,政府可以通过政策补贴、改善生活条件等方式引进国内外高层次人才,促进特色小镇可持续发展。

6. 精细绩效考核

特色小镇的发展有助于新型城镇化,是促进城镇化快速发展、促进产业能源优化利用的有力举措。因此,对于特色小镇建设 PPP 项目要进行绩效考核,精细化各项考核目标,根据特色小镇的总项目和分项目设立不同的考核指标,对于不同类型的特色小镇,依据其特色,设定相应的绩效考核体系,把握特色小镇各项目的指标权重,合理、科学、全面地进行考核。

六、结 语

特色小镇建设是新型城镇化的重要推动

力,也为产业变革提供了有效空间,将 PPP 模式应用到特色小镇,需要政府与社会资本共同努力协调。在特色小镇的实际建设过程中,政府应维护好公平分配利益的机制,履行契约精神,对项目进行有效监督与管理;社会资本应该将自身丰富的实践运营建设经验充分运用到特色小镇项目建设中,为特色小镇的发展助力。

参考文献:

- [1] 李怡坤. 基于 PPP 模式的特色小镇项目风险评价研究[D]. 济南:山东建筑大学,2018.
- [2] 于新东. 无特色,不小镇[J]. 浙江经济,2015(8):17.
- [3] 林瑜胜. 我国特色小镇的理解维度与发展定位研究[J]. 上海城市管理,2019,28(2):38-44.
- [4] 林峰. 特色小镇的 PPP 投融资模式[J]. 中国房地产,2017(5):62-65.
- [5] 陈佳. 市政道路 PPP 项目运营期绩效评价体系构建及应用研究[D]. 南京:南京林业大学,2018.
- [6] 魏蓉蓉,邹晓勇. 特色小镇发展的 PPP 创新支持模式研究[J]. 技术经济与管理研究,2017(10):125-128.
- [7] 苏海红,王松江,高永林. 特色小镇 PPP 项目运作模式研究[J]. 项目管理技术,2017,15(6):13-17.
- [8] 王雨. 经营性公共基础设施 PPP 融资项目风险管理的霍尔三维模式研究[J]. 特区经济,2016(5):130-132.
- [9] 董中原. 论 PPP 模式法律制度的完善[J]. 品牌研究,2018(4):57-58.
- [10] 卫龙宝,史新杰. 浙江特色小镇建设的若干思考与建议[J]. 浙江社会科学,2016(3):28-32.

Application Research of PPP Mode in the Construction of Characteristic Towns

WU Fangfei,JI Wei

(School of Management,Shenyang Jianzhu University,Shenyang 110168,China)

Abstract: At present, the construction of characteristic towns in the country is vigorously developing. It is necessary to provide a large amount of financial support, and local governments will face enormous financial pressure. However, applying the PPP model to the construction of characteristic towns can effectively alleviate the problems caused by insufficient funds. This paper analyzes the construction of characteristic towns and combines the relevant characteristics of PPP model to propose the feasibility of using PPP in the construction of characteristic towns. On this basis, it constructs its operation mode through three aspects: main participants, operational processes and risk management. Taken characteristic town of Qing longshan as an example for analysis, for the main problems in the development of PPP projects in characteristic towns, specific suggestions are put forward in terms of pricing, operation mechanism, operation, and talent introduction.

Key words: PPP mode; operational process; risk management; characteristic town

(责任编辑:郝雪 英文审校:林昊)