

案例 4

固安工业园区新型城镇化项目

一、项目概况

（一）项目背景

固安工业园区地处河北省廊坊市固安县，与北京大兴区隔永定河相望，距天安门正南 50 公里，园区总面积 34.68 平方公里，是经国家公告（2006 年）的省级工业园区。

2002 年固安县政府决定采用市场机制引入战略合作者，投资、开发、建设、运营固安工业园区。同年 6 月，通过公开竞标，固安县人民政府与华夏幸福基业股份有限公司（简称“华夏幸福公司”）签订协议，正式确立了政府和社会资本（PPP）合作模式。按照工业园区建设和新型城镇化的总体要求，采取“政府主导、企业运作、合作共赢”的市场化运作方式，倾力打造“产业高度聚集、城市功能完善、生态环境优美”的产业新城。目前，双方合作范围已拓展至固安新兴产业示范区和温泉休闲商务产业园区。

（二）建设内容与规模

固安工业园区 PPP 新型城镇化项目，是固安县政府采购华夏幸福在产业新城内提供设计、投资、建设、运营一体化服务。

1.土地整理服务。配合以政府有关部门为主体进行的集体土地征转以及形成建设用地的相关工作。2008-2013 年，华夏幸福累计完成土地整理 29047.6 亩，累计投资 103.8 亿元。

2.基础设施建设。包括道路、供水、供电、供暖、排水设施等基础设施投资建设。截至 2014 年已完成全长 170 公里新城路网、4 座供水厂、3 座热源厂、6 座变电站、1 座污水处理厂等相关配套设施建设。

3.公共设施建设及运营服务。包括公园、绿地、广场、规划展馆、教育、医疗、文体等公益设施建设，并负责相关市政设施运营维护。园区内已经建成中央公园、大湖公园、400 亩公园、带状公园等大型景观公园 4 处，总投资额为 2.54 亿元。目前由北京八中、固安县政府、华夏幸福公司合作办学项目北京八中固安分校已正式开学，按三级甲等标准建设的幸福医院已开工建设。

4.产业发展服务。包括招商引资、企业服务等。截至 2014 年底，固安工业园区累计引进签约项目 482 家，投资额达 638.19 亿元，形成了航空航天、生物医药、电子信息、汽车零部件、高端装备制造等五大产业集群。

5.规划咨询服务。包括开发区域的概念规划、空间规划、产业规划及控制性详规编制等规划咨询服务，规划文件报政府审批后实施。

二、运作模式

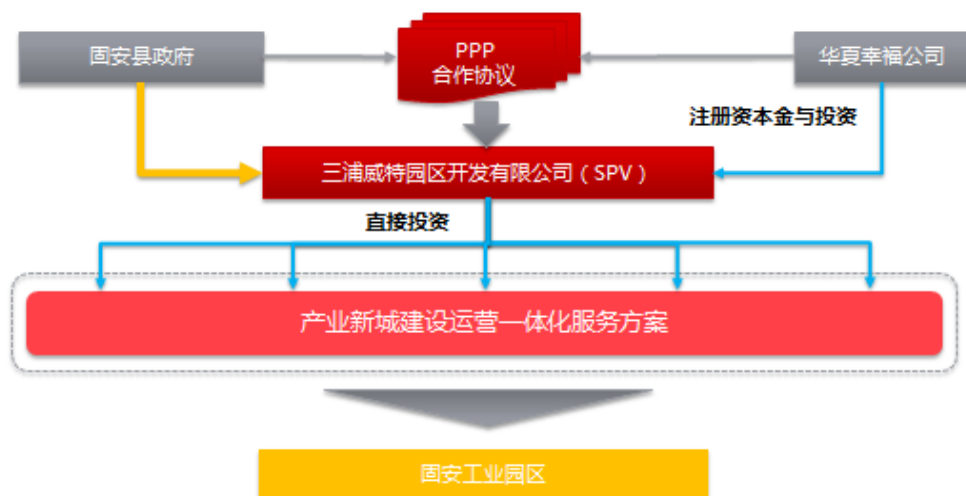
（一）基本特征

固安工业园区在方案设计上充分借鉴了英国道克兰港口新城和韩国松岛新城等国际经典 PPP 合作案例的主要经验，把平等、契约、诚信、共赢等公私合作理念融入固安县政府与华夏幸福公司的

协作开发和建设运营之中。其基本特征是：

1.政企合作

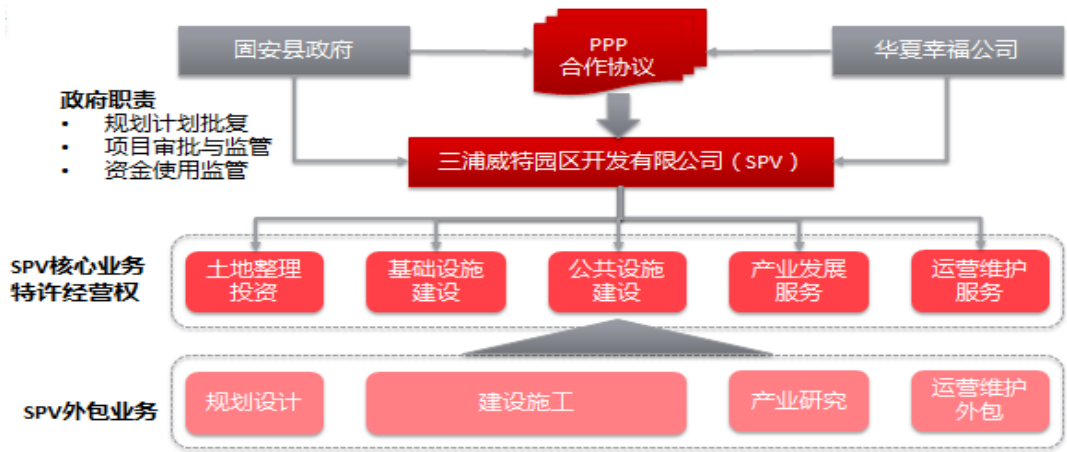
固安县政府与华夏幸福公司签订排他性的特许经营协议，设立三浦威特园区建设发展有限公司（简称三浦威特）作为双方合作的项目公司（SPV），华夏幸福公司向项目公司投入注册资本金与项目开发资金。项目公司作为投资及开发主体，负责固安工业园区的设计、投资、建设、运营、维护一体化市场运作，着力打造区域品牌；固安工业园区管委会履行政府职能，负责决策重大事项、制定规范标准、提供政策支持，以及基础设施及公共服务价格和质量的监管等，以保证公共利益最大化。



2.特许经营

通过特许协议，固安县政府将特许经营权授予三浦威特，双方形成了长期稳定的合作关系。三浦威特作为华夏幸福公司的全资子公司，负责固安工业园区的项目融资，并通过资本市场运作等方式筹

集、垫付初期投入资金。此外，三浦威特与多家金融机构建立融资协调机制，进一步拓宽了融资渠道。



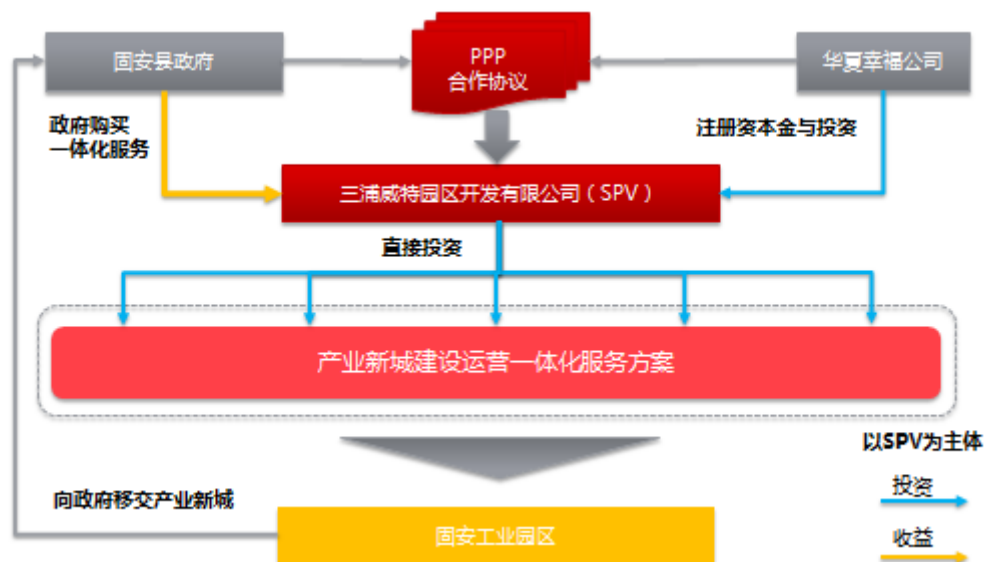
3.提供公共产品和服务

基于政府的特许经营权，华夏幸福公司为固安工业园区投资、建设、开发、运营提供一揽子公共产品和服务，包括土地整理、基础设施建设、公共设施建设、产业发展服务，以及咨询、运营服务等。截至 2014 年华夏幸福公司在固安工业园区内累计投资超过 160 亿元，其中，基础设施和公共服务设施投资占到近 40%。

业务类型	代表业务或约定
土地整理投资	土地整理直接投资安置房规划设计及建设
基础设施建设	道路管网（道路工程、热力管网、桥梁）
	景观节点等魅力建设
	厂站（热源厂、污水处理厂、自来水厂）
公共设施建设	公园体系(中央公园、滨水公园、门户公园、市民广场)
	经营性公建（学校、医院）
	非经营性公建（体育文化设施）
	规划展馆
产业发展服务	招商引资，形成落地投，后期产业服务
咨询服务	三大规划
	详规、专项策划/设计
运营服务	城市运营
	公共设施运营
	专项运营

4.收益回报机制

双方合作的收益回报模式是使用者付费和政府付费相结合。固安县政府对华夏幸福公司的基础设施建设和土地开发投资按成本加成方式给予 110%补偿；对于提供的外包服务，按约定比例支付相应费用。两项费用作为企业回报，上限不高于园区财政收入增量的企业分享部分。若财政收入不增加，则企业无利润回报，不形成政府债务。



5.风险分担机制

社会资本利润回报以固安工业园区增量财政收入为基础，县政府不承担债务和经营风险。华夏幸福公司通过市场化融资，以固安工业园区整体经营效果回收成本，获取企业盈利，同时承担政策、经营和债务等风险。

	政府	华夏幸福公司
政策风险	✗	✓
机会风险	✓	✗
债务风险	✗	✓
经营风险	✗	✓

（二）主要创新点

固安工业园区新型城镇化 PPP 模式属于在基础设施和公用设施建设基础上的整体式外包合作方式，形成了“产城融合”的整体开发建设机制，提供了工业园区开发建设和区域经济发展的综合解决方案。

1.整体式外包

在政企双方合作过程中，固安县政府实际上是购买了华夏幸福公司提供的一揽子建设和外包服务。这种操作模式避免了因投资主体众多而增加的投资、建设、运营成本，而且减少了分散投资的违约风险，形成规模经济效应和委托代理避险效应。

2.“产城融合”整体开发机制

在“产城融合”整体开发机制下，政府和社会资本有效地构建了互信平台，从“一事一议”变为以 PPP 机制为核心的协商制度，减少了操作成本，提高了城市建设与公共服务的质量和效率。

3.工业园区和区域经济发展综合解决方案

政企双方坚持以“产业高度聚集、城市功能完善、生态环境优美”作为共同发展目标，以市场化运作机制破解园区建设资金筹措

难题、以专业化招商破解区域经济发展难题、以构建全链条创新生态体系破解开发区转型升级难题，使兼备产业基地和城市功能的工业园区成为新型城镇化的重要载体和平台。

三、实施效果

经过十多年的建设，固安工业园区实现了华丽蝶变，有效促进了当地经济社会发展。

（一）经济发展：带动区域发展水平迈上新台阶

从 2002 年合作至今，固安工业园区已成为全省发展速度最快的省级开发区，2014 年完成固定资产投资 149.6 亿元，实现工业总产值 224.5 亿元，完成财政收入 23.3 亿元。受益于固安工业园区新型城镇化，固安县从一个经济发展水平相对落后的县，成为各项指标在全省领先的县。政企合作十多年，固安县人均 GDP 增长了 4 倍，财政收入增长了 24 倍，成功跻身“2014 中国县域成长竞争力排行榜”50 强，位列“中国十佳开发竞争力县”第 2 位。

（二）城市建设：构建了中等城市框架和服务配套设施

截至 2014 年，华夏幸福公司在园区内投入大量前期开发资金，高质量推进路、水、电、气、讯等基础设施，实现了“十通一平”。同时，积极引进优势资源，建设了中央公园、水系生态景观、创业大厦、商务酒店、人才家园等一批高端配套设施，构建了以城市客厅、大湖商业区、中央大道金融街区为主体的“智能城市”核心区。其中，作为城市主干道之一的锦绣大道(大广高速至永和路段)总投资额为 4.13 亿元，连接廊涿路与 106 国道，2012 年竣工通车，为

产业集聚和居民住行提供了便利条件。

（三）民生保障：坚持“以人为本”建设幸福城市

华夏幸福公司投资 2.81 亿元，引进的北京八中固安分校已正式投入使用；与首都医科大学附属医院合作经营的幸福医院也已启动建设。园区建设促进了公共资源配置均等化，当地居民和外来人员享受同等的教育和医疗等公共资源和服务，并带动固安县民生投入不断加大，促进了全县民生保障体系的完善。2014 年固安县民生领域支出达到 26.1 亿元，占公共财政预算支出的 84.8%，在全省率先实施县级社保“一卡通”，在廊坊市率先建立了《低保对象医前医疗救助制度》。

四、借鉴价值

固安工业园区新型城镇化在整体推进过程中较好解决了园区建设中的一些难题，这种 PPP 模式正在固安县新兴产业示范区和其他县市区复制，具有较高的借鉴推广价值。

（一）采用区域整体开发模式，实现公益性与经营性项目的统筹平衡

传统的单一 PPP 项目，对于一些没有收益或收益较低的项目，社会资本参与意愿不强，项目建设主要依靠政府投入。固安工业园区新型城镇化采用综合开发模式，对整个区域进行整体规划，统筹考虑基础设施和公共服务设施建设，统筹建设民生项目、商业项目和产业项目，既防止纯公益项目不被社会资本问津，也克服了盈利项目被社会资本过度追逐的弊端，从而推动区域经济社会实现可持

续发展。

（二）利用专业团队建设运营园区，实现产城融合发展

为提高固安工业园区核心竞争力，固安县政府通过让专业的人做专业的事，华夏幸福公司配备专业团队，政府和社会资本构建起平等、契约、诚信、共赢的机制，保证了园区建设运营的良性运转。固安县政府在推进新型城镇化的同时，统筹考虑城乡结合问题，加快新农村建设，进行产业链优化配置，实现了产城融合发展。