
上海社会资本参与老工业基地转型研究

胡斌¹

(上海工程技术大学 201620)

【摘要】: 上海社会资本的灵活性和雄厚实力使其具备了参与老工业基地转型的基础,且社会营商环境、先导模式等外在条件业已成熟,社会资本参与老工业基地转型势不可挡。但社会资本参与老工业基地转型的体制机制仍有很多痛点、堵点需要突破,上海须进一步激发社会资本参与老工业基地转型的动力,以保障转型所需资金的可持续性。

【关键词】: 社会资本 老工业基地转型 产业结构调整

【中图分类号】:F424.1 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2021)02-0078-010

一、必要性和可行性分析

(一)国有资本参与老工业基地转型存在限制

吸引社会资本参与老工业基地转型,推动以吴泾、高桥、南大、吴淞、桃浦等为代表的上海老工业区整体转型,是促进上海经济高质量发展的关键抓手。

近年来,上海在探索老工业区腾笼换鸟、破“旧”重生之道上已取得一定进展,老工业区的产业结构、空间利用与区域面貌等发生明显变化。目前推动老工业区转型发展的主要依托是大型国有企业,老工业基地转型的前期设计、开发以及产业导入对国企的依赖较强。例如,2016年,上海市宝山区政府与临港集团进行南大地区整体转型升级战略合作,共同开发建设上海临港南大智慧城市,就南大地区的转型升级确立了“1+X”的总体合作范围。2018年,上海市政府与宝武集团签署加强全面合作,推进吴淞地区整体转型升级合作协议。上海市政府与宝武集团按照“统一规划、合作开发”的原则,进一步推动吴淞地区整体转型升级,2019年,宝武宝山转型区域首发项目启动。

目前,民间主体与社会资本参与不足,老工业区转型升级的后续动力与可持续性还须进一步增强。老工业基地整体转型过程涉及拆迁补偿、土地征收、土地开发、城市基础设施完善以及生态环境保护等复杂内容,周期较长,资金需求量大,仅靠国有资本难以平衡,而民企相较于国企,其资金运作更灵活。因此亟待破解现有政策机制障碍,完善激励政策,激发社会资本参与老工业基地转型。国有资本投资、运营公司董事会决策的独立性受到很大约束,董事会独立经营决策的效率降低,发挥作用的能力受限,从而使得决策效率相对较低。

(二)外企及民间资本实力雄厚,运作更灵活

目前,上海已形成公有制经济与非公有制经济“两翼齐飞”,国有资本、民间资本、外国资本“三资联动”,在沪央企、地方国企、民营企业和外资企业“四轮驱动”的格局。社会资本已成为上海促进经济增长的重要引擎、调整产业结构的重要支撑、

作者简介: 胡斌,管理学博士,上海工程技术大学管理学院院长、教授。

推动科技创新的重要主体、提升城市功能的重要力量。

调研发现,各类社会资本参与老工业基地转型意愿较为强烈,包括外资企业、民营企业和金融机构都愿意积极参与上海老工业基地转型。老工业基地地块供地方式灵活、拿地成本更低,后期盈利空间较大。随着政策的放开,信托、险资等金融机构将重点关注老工业基地转型和投资等领域。

(三) 营商环境优化,撬动社会资本共同开发

上海作为全球投资的热土,依靠的并不仅仅是城市优越的地理位置等“硬资本”,营商环境的优化和政府部门的“店小二”服务态度,让越来越多的外资和民资企业“投了还想继续投”。

上海在吸引社会资本建设中,积极完善投资环境,增强了外资和民营企业产业集聚的动力。2019年初,上海制定营商环境改革2.0版,提出2019年行政审批时限平均减少50%,提交材料平均减少50%。“放管服”改革将大大减少政府对市场的干预,使市场竞争更公开更透明,减少社会资本不必要的交易成本。

在南大地区转型过程中,宝山区政府探索出新的开发模式:以“指挥部+实体公司”的开发模式,既体现政府引导,又兼顾市场主导,实现“前期以政府为主,开发以市场为主”的分工模式。实施滚动开发、整体开发,引进社会优质战略开发合作者,拓展产业升级空间,保障城市可持续发展。为更好地撬动社会资本,宝山区以投资环境优先、公建优先、配套优先,打造“宜业宜居的新城”,进而吸引企业入驻。

另外,土地管理制度重磅改革,降低了产业用地成本。为了提振企业信心激发市场活力,上海市规划资源局发布关于全力应对疫情,支持服务企业发展的若干土地政策,努力减少疫情影响,支持企业渡过难关。在降低产业用地成本方面,包括免除疫情期间企业的土地租赁费用,产业用地地价实行底线管理,存量工业用地不再征收土地价款。同时适当调整土地合同履行监管工作,对于受疫情影响,未能按照土地出让合同约定缴付土地价款的不作为违约行为,不计滞纳金和违约金,企业可申请延期缴付和分期缴付。在土地出让合同中,约定的关于开工、竣工、投达产的履约时间要求,可根据疫情的情况自动顺延,并在疫情解除后通过签订补充土地出让合同,调整履约时间。

(四) 政府资金导入,撬动大规模社会资本

老工业基地转型不是一日之功,也不是政府能够“大包大揽”的,必须通过政府先行资金撬动社会资本共同参与开发建设。政府资金是引领资金,再通过引入优质公司和优质资产,实现老工业基地转型。

宝山区通过财政资金引导、强化金融服务、撬动社会资本等方式“开源拓渠”,向战略性新兴产业、先进制造业等输入源源活水,让宝山这个传统的老工业基地焕发出新的生机和活力。10亿撬动了300亿,财政资金的杠杆效应达到1:30。老工业基地转型离不开社会资本的助力,而财政资金的“引领”尤为关键。宝山优化原先直接补助、奖励、间接贴息等扶持方式,通过产业引导基金,以市场化运作方式,对符合条件的企业进行股权投资,实现财政资金撬动、循环及保值增值效应。

二、问题与瓶颈分析

(一) 社会资本参与老工业基地转型过程中面临的问题

1. 老工业基地转型成本高,投资与收益平衡需要创新

社会资本是逐利的,上海老工业基地转型的主导仍然是政府及大型国有企业,社会资本在利益分配中难以获得其预期收益,降低了社会资本参与上海老工业基地转型的积极性。老工业基地转型需要搬迁改造,相应的土地收储、资产补偿、职工安置等环节,前期投入成本高。老工业基地转型区域范围广,时间跨度长,而土地级差价值的释放循序增加,造成开发收益的“时间长”和“空间差”矛盾。为实现整体区域生产、生活、生态和谐,须创新投资与收益平衡机制。

2. 风险分担机制亟须建立,多元共赢的局面尚未形成

社会资本参与上海老工业基地转型的过程中需要承担较大的风险,由于社会资本具有规避风险的属性,若社会资本在老工业基地转型中承担过多的风险会进一步抑制社会资本的参与积极性。老工业基地转型涉及土地用途、规划指标调整,利益主体分散导致现有土地使用者利益协调和平衡的困难,协同开发效应难以发挥。目前的老工业基地转型项目中,项目设计、建设、融资、运营维护等商业风险由社会资本承担,政策、法律和最低需求风险等由政府承担,国有资本的风险承担责任有待提升。

3. 社会资本投资优惠政策不足,对民企的扶持力度不够

老工业基地转型时间跨度长、投资风险大、开发难度高,这将使得社会资本参与的成本增加,对此,政府应给予特定的优惠政策,如银行贷款优惠政策、税收优惠政策等,保障投资者的收益,以增强社会资本参与老工业基地转型的吸引力。目前,无论是贷款利率、补贴政策、工业用地政策等民营企业都难以享受到此类优惠。

(二) 社会资本参与老工业基地转型过程中存在的瓶颈

1. 社会资本参与的范围不透明,造成政策适用的不确定性

老工业基地转型是一个渐进过程,涉及前期的规划设计、征地拆迁、基础设施建设、公共服务设施建设、经营性土地开发建设、产业招商、园区运营管理等一系列环节。但是,目前尚未发布专门的政策,对社会资本参与哪些环节、如何参与,以及参与方式等作出明确规定。在这种情况下,有意愿参与老工业基地转型的社会资本在获得信息方面可能产生信息偏差,从而导致其参与积极性降低。

社会资本参与老工业基地转型的政策依据,除了涉及工业用地的《关于加强上海工业用地出让管理的若干规定》之外,其他政策在适用上比较模糊。尽管上海市政府发布了《上海推广政府和社会资本合作模式的实施意见》,但其原则性规定较多,具有可操作性的规则不多。老工业基地转型涉及的《上海市城市更新实施办法》虽然确定了市政府认定的工业基地转型按照相关规定执行,但并未对相关规定作出明确界定。

另外,在央企和市属企业主导参与老工业基地转型开发与政府签订合作框架时,往往只为社会资本的后期参与提供有限空间。在此情况下,社会资本在后期参与园区公共服务设施、环境治理设施等建设的成本会加大,即使将土地使用权转让给社会资本,也会降低社会资本的收益,影响其参与积极性。

2. 政府政策偏向于单一的大企业,导致中小企业的参与性不高

老工业基地转型的特点对社会资本提出了多元化要求,一方面,参与企业拥有的资金规模较大,才能全过程参与,适应长期投资、长期回报的老工业基地转型特点;另一方面,参与企业在老工业基地转型的不同阶段、不同领域,对资金规模、技术水平、市场优势的要求有所差异。从老工业基地转型管理的角度来看,由央企或者市属企业来主导参与,显然管理难度和成本是较小的。但从老工业基地转型的长期市场效应看,由民营企业、投资基金等参与更能体现老工业基地转型的吸引力。在现行的工业土地出让政策中,对参与企业的资质作了严格限制,尤其是对资金规模提出了明确要求,尽管政策上并未对社会资本参与老工业基地转

型设置门槛,但通过企业资质的设定,导致一些具有市场潜力的中小型企业无法参与。

从参与老工业基地转型的实践看,如果多个民营企业、产业投资基金、投资公司等组成联合体,通过各自领域的市场优势和技术优势的发挥,更能够有效地推进老工业基地的转型开发,这是单一大企业所不具备的。即使是社会资本在资本规模上受限,也可以通过发行企业债券、公司债券,以及与商业银行建立战略伙伴关系等解决融资问题。

3. 扶持政策注重事后激励,以对社会资本前期开发投入的补偿

现行政策提供了较多的产业项目导入扶持和奖励措施,但对社会资本参与前期园区基础设施建设和公共服务设施等方面的扶持和奖励不足。例如,上海市政府明确要求,工业用地产业项目类、研发总部产业项目类采取“带产业项目”挂牌方式供应土地;工业用地标准厂房类、研发总部通用类通过公开招拍挂方式供应土地。在这种工业用地供给机制下,单一大企业中标概率是较大的。因此,扶持政策应更具有弹性,能够为老工业基地前期开发、投资提供支持,在没有取得土地使用权的情况下,对其前期参与的投资给予合理补偿。

4. 社会资本的退出机制不通畅,导致事前参与的经济动力不足

《关于加强上海工业用地出让管理的若干规定》确定了主动退出机制、强制退出机制两种方式。在主动退出机制方面,政府虽然会根据合同约定返还剩余年期土地出让价款,对地上建筑物补偿则可按照事先约定采取残值补偿、无偿收回、由受让人恢复原状等方式。但企业在工业项目上的投资至盈利是一个过程,尤其是需要前期大量的固定成本投入,而仅对其剩余年期土地出让价款作补偿,显然无法事前为社会资本提供一个有效的经济激励。

在强制退出机制方面,《关于加强上海工业用地出让管理的若干规定》设定了 3 个明确条件,同时赋予区政府另行设定本地就业人口管理、投产达产后运行等方面的强制性要求,显然过于苛刻,也不符合负面清单管理的要求。尤其是强制退出的建设用地使用权、地上建筑物补偿等,需要在合同中给予约定。而实践情况的变化无法事前在合同中给予全面约定,这就导致在发生分歧时,社会资本无法通过有效的途径解决争议。

三、意愿与能力分析

(一) 社会资本参与老工业基地转型潜在收益空间较大,但需长期投资

社会资本参与老工业基地转型是长期投资与潜在收益空间大并存。一方面,参与老工业基地转型具有较大的潜在利润空间。老工业基地转型已被列入上海市政府产业发展规划,实际上是为社会资本参与提供了稳定的政策预期和保障,尤其是市、区两级政府设立各类产业扶持政策和奖励政策已保障社会资本参与的投资收益率。在新冠肺炎疫情影响下,社会资本向国外流动受阻,而老工业基地转型则为社会资本提供了稳定的市场需求。根据其他省市社会资本参与老城改造的经验,如果总体投资收益率维持在同期银行贷款基准利率上浮 20%~30%,社会资本将显现出很强的积极性参与老工业基地转型。另一方面,老工业基地转型完成从项目规划、土地收储直至基础设施建设的完成需要 6~7 年,而社会资本收回投入的周期则为 10~15 年。只有社会资本具有很强的财务运作和融资能力才能满足老工业基地转型的需要,以保障财务上的可持续性。为此,参与老工业基地转型的,既可以是一个社会资本,也可以是多个社会资本的联合体,根据不同项目的实施阶段和资金需求特点,由具体的社会资本发挥其资金、市场和技术优势。

(二) 参与主体类型多元,但需较强的综合经营能力

老工业基地的现代转型要求遵循产城融合的发展路径,这对社会资本的综合经营能力提出了特殊要求:不仅需要一定的资金

规模、很强的融资能力,还需要产业导入能力。这表明,传统单一的资金导向型的社会资本有可能参与前期的土地熟化阶段,完成土地及地方建筑物的征收、补偿,并开展适当的基础设施建设,使老工业基地的地块满足供地条件。然而,传统资金导向型社会资本还需与以产业导入型社会资本相结合,通过引入产业平台及其附属企业,以快速、规模化推进老工业基地转型升级。

另外,科技企业和科创产业基金将发挥越来越重要的作用,这不仅直接关系老工业基地转型的产业定位,而且其关联产业,如风险投资基金、股权投资基金、保险资金等也会为开发企业及附属企业、关联企业提供资金、资产管理、财务战略等服务。

(三)工业用地政策硬约束,需其他配套机制保障

《关于加强工业用地出让管理的若干规定》作为上海老工业基地转型的主要政策文件,强化了社会资本用地的约束条件。由于国家法律和政策要求工业用地必须按照招拍挂进行转让土地使用权,这弱化了社会资本参与前期土地熟化阶段的积极性。但即使是获得了用地权,在其退出时也需要相应的机制保障。政府应当通过其他机制,如争议解决第三方机制、投资利益补偿机制等来解决。

四、经验总结与借鉴

(一)积极拓宽有利于社会资本介入的投融资渠道

一是引入多种投融资模式,为社会资本介入老工业基地转型提供多样化模式。除组建产业投资基金,还可通过诸如 PPP、合作开发等股权投资方式,企业债券或者可转换债券的债权投资方式,大力发展国家创投基金项目、项目收益债、小微企业增信集合债、重点投资专项债券,多渠道、多形式活跃金融市场,引导社会资本参与老工业区搬迁改造项目建设。此外,也可根据不同的项目类型做出不同的财务预测报告,设置社会资本的不同参与方式,以此进行招商引资。依托现有产权交易机构打造专业化、规范化、市场化项目交易平台,建立健全产权融资、资产移交和社会资本退出机制。

二是结合老工业基地转型开发项目的特点和需求,优化社会资本参与方式。对增量新项目开发,鼓励采取股权投资、组建联合体、合作经营、外包开发权/经营权,或建立产业投资基金等方式。其中,有一定收益或稳定盈利模式,符合相关规定的补短板项目,可采取 PPP 等方式进行投资、建设、运营;具有明显经济效益的项目可引入建设—运营—移交(BOT)、建设—拥有一运营(BOO)模式;而那些不具有明显经济效益的项目可引入 TBOT 模式,在基础设施建设中引入资产证券化等。对存量资产项目,可考虑售后回租模式,政府(出售方)将现有工业园出售给民间资本后,随即租回,从而使政府(承租人)在保留资产使用权的前提下获得沉淀在物业中的资金,将其投入到核心业务中去,并获得更大的资本回报及业务增长;或通过转让—运营—移交(TOT)、改建—运营—移交(ROT)等方式盘活存量经营性资产。

三是培育资金筹措渠道,大力促进民间投资。支持社会资本和各方力量参与老工业基地转型,需切实解决民企融资、筹资难的问题。从国内经验看,以下做法可供借鉴:积极搭建交流平台,加强“银企合作、银税互动、银政企担对接”,切实解决民营企业融资困境,推进民企健康发展;建立和完善为社会资本投资服务的金融组织体系,国有商业银行内部可设立专门为社会资本服务的金融组织机构,制定适应社会资本投资特点的贷款政策和管理办法;在规范和加强监管的基础上,发展社会资本投资金融机构。同时引入社会资本的中介化配置,如建立民营金融机构,组建民间资本项目公司、投资公司,尝试、发展民间资本组成财团的新型投融资组织等;支持民营企业利用新型债务融资工具,扩大直接债务融资规模;以科创板试点注册制,推动上海国际金融中心和科创中心联动发展为契机,建立上市和挂牌企业后备资源库,推动符合条件的民营企业在境内外资本市场上市。

(二)政府“筑巢引凤”,撬动多方合作共赢

一是加快政府职能转变,创新管理、加强推介,提高社会资本参与项目落地进度。加快审批社会资本管理制度改革,简化审批

环节,提高审批效率。实行政务公开,建立政府信息披露制度,引导民营投资者做出科学的投资决策,减少投资风险。在职能转变的基础上,转变过去命令行政、强制行政的做法,做到依法行政。提倡服务行政,给各类企业提供强有力的服务,做到政策明确,政务公开,使民间投资者的合法权益得到保障,从而吸引更多民间资本参与投资。进一步优化营商环境,支持社会资本参与老工业基地转型项目建设。定期向社会推介发布高端服务、城市更新、科技创新、文化旅游以及脱贫攻坚、污染防治、基础设施等领域项目,鼓励社会资本参与。

二是政府构建价值杠杆链接公私合作。政府通过规划指引和政策制定并采用价值杠杆的途径,借助开发商的资源与效率以实现政府的目标。政策调控要素合理分配再开发带来的高额利润,保证企业和政府获得应有利润的同时,为城市居民、产业发展提供更好的生活品质和发展空间。政府通过行政政策措施促使外部效益直接反馈给社会资本,即“外部效益内部化”,如对参与维护和建设公共设施、基础支撑设施、提供更多公共空间等予以容积率奖励、财政补贴,或者给予税收减免,并辅助企业进行资本募集等多种奖励政策,包括帮助社会资本参与老工业基地再开发的贷款审批过程进入快速快捷的审批程序,对其面临的借贷困难予以适度的贷款担保及延长还款的扶持,或以政府信用作为民间开发取得顺利进行的有力担保等直接或间接的鼓励和扶持。

三是政府规划先行,充分发挥财政资金的投资杠杆作用。上海五大转型区域是不可多得的“大衣料子”,其区位条件、交通条件、土地资源为规划提标、功能提升、高起点规划、高水平发展奠定了基础。社会资本介入需符合城市功能定位,契合产业导向,满足产业进入门槛。政府则主要通过对工业园区精准定位,合理统筹项目进度,进一步发展配套设施,形成有足够吸引力来吸纳社会资本投资。同时,政府以设立引导基金形式,充分发挥财政资金的投资杠杆作用,支持双创及产业转型升级。通过母子基金运作模式,吸引金融机构、社会资本参与,形成资本供给放大效应。优化资金配置方向,引导社会资本投向经济发展重点领域,解决中小企业和基础设施项目融资难问题,从而促进老工业基地转型发展。

(三)构建社会资本参与的全方位监管体系

一是明确社会资本进入工业地产的投资模式及适用范围。社会资本与政府在工业地产上的合作有两大领域:增量合作和存量合作。对新建工业地产,可采取合股、外包开发权或外包经营权等模式引入社会投资。对已有工业地产,政府可采用售后回租等模式与社会资本开展合作。社会资本可整体(或合作)参与、运作实施从前期规划设计、征地拆迁出资,中期基础设施建设、保障性住房建设、经营性用地开发建设,至后期产业招商、片区运营管理全过程。然而,政府通常主导重大决策、园区规划、产业定位、发展目标和标准建立,进行市场监管和公共服务,而社会资本介入则负责园区从融资、基础设施建设,到人才引进、产业招商、物业管理等运营工作。不同模式对社会资本在资金实力、运营经验、产业资源、区域带动性上的要求和条件各有侧重,应明确各自参与的内容和方式。

二是严格筛选工业地产开发商。未来工业地产面临从注重优惠政策向发展产业集群转变,由加工型高新区向研发型高新区转型,从强调引进大型公司向科技型中小企业集群转变,由单纯的土地运营向综合的“产业开发”和“氛围培育”转变,由功能单一的产业区向现代化综合功能区转型,对社会资本参与工业地产开发提出了更高要求,政府要从更高的价值标准挑选投资商。

三是明确老工业基地转型动态管理标准。对社会资本参与开发的工业地产项目,各级国土资源管理部门要依法加强监管,坚决制止违反规划批地和超规划用地,对不符合土地规划、计划的项目,不批准立项、不批准用地,把住农用地转用和土地征用审批关口,落实土地用途管理制度。严格土地利用计划管理,控制土地一级市场的供应总量,杜绝超卖土地行为。规范土地使用权转让市场,坚持依法转让,凡未按法律规定期限和条件开发利用的土地禁止转让。加强对规划执行情况的监督检查,制定相应的处罚措施,严格查处土地违法行为。通过信息公示、开竣工申报、闲置土地查处、建立诚信档案等手段,实现对工业用地批后开发利用的全过程动态监督,逐步建立健全土地利用动态巡查制度。

(四)建立和完善相关法规政策吸纳民间资本

一是注重汇集社会资本力量,共同推进老工业区转型升级。我国工业园区基本是以政府主导兴办,政府参与从规划到基础设施建设、征用土地、建设工业厂房设施、推销工业设施以及获得收益的全过程。此种发展模式一定程度上发挥了政府的行政优势,通过政府引导和相应政策扶持,在一定程度上促进园区的快速发展,但此过程中也存在资源浪费的问题。通过民间力量,吸收民间投资,加强园区与民间资本合作来推动工业园区的发展,一方面可以降低政府管理成本,另一方面可以增强工业园区的联系性。例如,德国鲁尔工业园区在园区发展进程中,充分利用民间资本优势,提高民间投资积极性,在追求经济效益提升时,收到良好的社会效益。鲁尔工业园区把信息技术、医药技术、环保公益等 12 个产业作为后期战略发展重点领域,同时鼓励企业与民间资本合作,与科研机构合作,通过群体效应最大化社会效益和经济效益。

二是出台有关法律制度,确保各类属性企业统一国民待遇标准。在我国现有的法律框架和体系内,缺少细化和明确保护民间资本和民营经济产权的法律。民营企业在资源获取、财政扶持、纳入规划等方面存在不平等待遇,在公共资源享用上处于先天劣势。要解决民间资本的“次国民待遇”,应建立和完善相关的法律制度,增强民间资本的投资信心和积极性,为民营经济实体创造公平竞争的法治环境。特别要重视纠正对民间资本投资单位的不合理收费项目和收费标准,切实减轻其负担,保护其合法权益。

三是强化以更大力度引导社会资本促转型的政策支持。政府针对社会资本参与老工业基地转型,所制定的相关政策法规不合理、某些制度缺失、政策执行不到位、政策不够协调和配套、政策相互冲突等,也是社会资本介入时制度性交易成本居高不下的原因。以更大力度引导社会资本促转型,要牢牢把握国家促进民间投资持续健康发展的要求,明确、细化社会资本参与老工业基地转型的内容、阶段和形式,规范社会资本、明晰资格条件、完善监管方式,发挥民间资本推介项目长效机制,从土地出让、政府补助、财政支持、投资补偿、产业支持、审批服务、时限保障各环节,多层次建立政策支持保障体系,加强项目落地管理、税收政策、公共服务支撑、投融资环境等方面的营商环境高地建设。

五、举措建议

(一)全面优化营商环境,分阶段引导社会资本参与开发

推动社会资本参与上海老工业基地转型重在营造优良的营商环境,需要做到把政务服务向前延伸,向社会化服务扩展,深化商事制度改革,最大限度地实现向企业全生命周期延伸服务内容。为此,要紧密结合老工业基地的属地化特点、产业类别和中长期发展定位,正视国有资本和社会资本两种不同的资本属性,坚持分类配置和分期推进,有序引导社会资本参与开发建设(表 1)。

从分类配置角度:一方面,对老工业基地转型的开发路径分类指导,明确是推倒重来式的开发还是先行示范之后再整体规划分步实施,或者并行驱动。另一方面,对产业类型的选择分类指导,是以整体业态的形式还是以项目合作的形式参与开发,还是兼而有之。从分期推进角度分析:一方面,国资更多考虑的是保值增值,改善老工业基地的面貌,而社会资本主要考虑的是回报率,因此在规划初期社会资本不宜过多参与,中后期可采取多元参与的形式,根据项目投入和价值的不同测定分成比例。另一方面,从短期看,社会资本可采取自用或者招商的形式,搞总部研发类业态;从中长期投资价值看,社会资本可以产业基金、城镇开发基金的形式参与深度开发。

(二)鼓励多元筹措产业发展基金,拓宽民营企业融资渠道

建立和发展产业投资基金,促进老工业基地的优势产业、高科技产业和新兴产业的发展,这有助于优化调整老工业基地的产业结构,缓解城市的就业压力。多元筹措产业发展基金的推动形式可以是:鼓励国有资本开发主体牵头成立产业投资基金,依据产业类别和项目周期,引导社会资本有序参与,并科学平衡收益分成;引导有实力的社会资本开发主体通过优化组合的方式联合参与老工业基地开发建设,并依据投资比例和贡献平衡项目收益;鼓励社会资本以投资分成物业、定制购置物业等方式,增加物业增值收益,鼓励认购持有相关项目的收益权信托,拓展投资形式与物业运营收益。促进政府出资设立引导基金,并吸引社会资本参与,如通过设立天使投资子基金、投资风险补贴、直接投资等方式,鼓励社会资本投资初创期科技型中小企业参与老工业基地开发建

设。

表 1 分阶段引导社会资本参与老工业基地转型

老工业基地类别	社会资本参与环节	社会资本参与形式	社会资本参与主体
南大、桃浦模式:定位地区级别的中心。以办公商业等业态为主,目前拆迁已完成	土地开发期	推动特许经营权融资、土地收储创新、国企混改、超大企业战略投资引入、吸引外资,以及引入保险、大型产业基金、地方政府投资平台等社会资本参股	非金融类社会资本:主导合作开发模式
	项目建设期	从机制建设层面建立风险投资平台,发挥融资平台作用,适时引入保险、信托机构,引入行业头部企业引领区域转型,打造生态圈	金融类社会资本:主导战略合作模式
	运营管理期	推动社会资本以租赁的方式取得使用权,并通过提供专业的运营、管理、服务来取得增值收益。引导民间资本投资新兴主导产业建设运营,以股权投资、债权投资等多种形式,以项目未来经营收益、运营管理收益等吸引民营资本参与开发建设与科技创新投资	积极引进两大类社会资本支持:引导非金融类轻资产运营,促进金融类多元发展
吴淞模式:定位上海的城市副中心。以大型央企为代表的宝武集团和上海市共同推进整体转型升级	土地开发期	由央企、国企主导,依靠政府扶持进行开发,通过注入资本金、经营资产或者投资补助作为项目启动要素	以国有资本为主,社会资本不作为参与主体
	项目建设期	将信托融资应用于老工业基地转型的基础设施、产业园区融资建设模式中,执行信托融资的契约给予投资者、信托公司物质上的回报或者激励	金融类社会资本:主导战略合作模式
	运营管理期	推动社会资本以租赁的方式取得使用权,并通过提供专业的运营、管理、服务来取得增值收益。引导民间资本投资新兴主导产业建设运营,以股权投资、债权投资等多种形式,以项目未来经营收益、运营管理收益等吸引民营资本参与开发建设与科技创新投资	积极引进两大类社会资本支持:引导非金融类轻资产运营,促进金融类多元发展
高桥、吴泾综合模式:定位战略预留地。央企、国企、民营资本多主体协同推进	基础设施改造期	由央企、国企主导,依靠政府扶持进行开发,通过注入资本金、经营资产或者投资补助作为项目启动要素	以国有资本为主,社会资本不作为参与主体
	土地开发期	由央企、国企主导,依靠政府扶持进行开发,通过注入资本金、经营资产或者投资补助作为项目启动要素	以国有资本为主,社会资本不作为参与主体
	项目	推进企业在科技创新项目的融资,促使企业在创新活动中有稳定的资金来源。	积极引进两大类

	建设 期	发展风险投资和私募股权基金,打造以产业发展为载体的股权投资聚集地;推动社会资本以租赁的方式取得使用权,并通过提供专业的运营、管理、服务来取得增值收益。引导民间资本投资新兴主导产业建设运营,以股权投资、债权投资等多种形式,以项目未来经营收益、运营管理收益等吸引民营资本参与开发建设与科技创新投资	社会资本支持: 引导非金融类轻资产运营,促进金融类多元发展
	运营 管理 期		

(三)减轻社会资本的资压力,提升资金使用的灵活性

拓宽民营企业融资渠道需要政府主管部门加强对老工业基地开发项目及开发优先级的认定、资金投入、资金监管、资金退出等全过程管理,引导信托和保险等行业机构,积极参与转型升级,提供强大资金支持。同时,减少股权转让的限制,降低项目资本金比例。对投资具有经济与社会民生双重属性项目的社会资本开发主体,应给予一定的政策优惠,可减免部分企业所得税、提供职工租住人才公寓及协助安排子女入学教育等。采用“多企业—多项目—多银行”捆绑式,依据专业方向和优势各异,采用利益集体捆绑的方式实现“利益共享,风险共担”。对单个企业或银行而言,可有效分散风险,减轻资金压力。对具有公益性质的项目,政府应协调利益分配,涉及超额利润部分,政府作为劣后出资方,享受超过合理比例后的全部收益,这部分收益可继续投入后续开发建设项目。

(四)创造运用多种项目合作模式,激发社会资本参与活力

在公共服务、资源环境、生态保护、基础设施等领域,优先选择定价机制透明、投资规模较大、市场化程度较高、需求长期稳定、有一定现金流的项目,运用 PPP 模式投资建设或运营。对缺乏“使用者付费”基础的项目,积极探索,大胆创新,通过政府购买服务等方式,切实提高项目运作效率。经营性项目:对能够通过政府核定的经营收费价格及多种经营收入实现建设运营自求平衡、社会资本合理收益的项目,可采取 BOT(建设—运营—移交)、BOT+EPC(设计施工总承包基础上的 BOT)等 PPP 模式。准经营性项目:对政府核定的经营性收费价格不足以弥补项目建设运营成本,需要财政以购买服务方式对完全成本价格和协议产品或服务量不足部分给予补贴的项目,可采取 BOO(建设—拥有一运营)、TOO(移交—拥有一经营)等 PPP 模式。其中,政府应当投资建设经营收费价格和财政补贴仍不足以覆盖投资运营成本的项目,可通过土地储备和物业开发等资源匹配方式,实现财务平衡。非经营性项目:对缺乏“使用者付费”基础、主要依靠“政府付费”回收投资成本的项目,可采取 BOO、委托经营、土地综合开发等 PPP 模式。

(五)推广 1.5 级土地开发模式,完善多主体协同参与收益共享机制

鼓励多主体参与土地物业整备前期工作。企业完成地块前期土地整备后移交市储备机构的,收储价格可按整备成本和资金成本核算。鼓励引入咨询顾问公司、法律顾问公司、测绘和监理公司、土地征收评估公司、评估督导公司、土壤污染防治第三方从业机构等,完善土地物业收储整备的全链条市场服务。探索通过信托和基金等途径,引导社会资本参与土地收储整备工作。加快推动低效闲置土地盘活利用。依法收回一批由于企业原因连续两年未开工的闲置土地。对低效闲置土地开展专项招商,鼓励优质社会资本主体通过兼并重组、合作开发等方式盘活低效闲置土地。推动镇村与企业合作开发模式创新。鼓励镇街属企业、村/社区与社会资本通过托管、建设—运营—转让(BOT)、建设—运营—分享(BOS)等多种模式,对低效土地和物业进行整备开发,镇/街(园区)、村/社区与社会资本按约定方式及比例回收投入成本并分享后期收益。鼓励符合产业导向及规划要求的优质社会资本主体开展技术改造。存量工业和研发用地按规划提高容积率,由区、镇/街(园区)、开发企业按规定分享提容后的新增物业或对应等值收益。

(六)实现精准施策,切实解决社会资本参与主体后顾之忧

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府施政施策的作用,强化政策的统筹推动和激励引导,探索创新与实际需要紧密结合的政策措施。财政补助:按照“收支两条线”管理研究,对不能实现收支平衡的项目,对片区内开发建设和产业发展所产生的一定年限的地方收入部分,可以专项用于老工业基地转型开发建设。同时,适当延长贷款补贴的期限,增大贷款补贴的金额,建立长效机制,以减轻企业负担,激发社会资本参与主体的积极性。投资补偿:社会资本参与老工业基地开发前期投资,如未竞拍 to 土地使用权,可根据实际资金占用量和占用时间,按照每年不高于 10%标准补偿资金占用费,补偿年限原则上不超过 2 年,其补偿金额列入土地成本。

对适合社会资本参与的产业项目,在手续审批办理上建立绿色通道,优化审批流程,缩短审批时间,提高服务效率,在招商引资和产业扶持上给予一定的政策倾斜。此外,将老工业基地转型的经济和社会效益作为社会资本价值体现的重要考量因素,对切实改善城乡面貌,提升产业能级,提高区域经济和社会发展水平的开发主体可探索在减税降负、职工安置、项目延续等方面酌情给予政策倾斜。

(七) 夯实组织机制保障,搭建政府、国资、社资、民众利益协调机制

按照部门联动、分工明确、协同推进等要求,建立部门联席会议等制度,定期或不定期研究重大事项,部门之间建立会商制度,密切配合,形成工作合力,平衡政府、国资、社资、民众的多方利益关系。充分发挥工程招投标交易中心、政府采购中心、土地交易中心、产权交易所等交易场所的作用,无论国有资本主体还是社会资本主体按项目属性分类进入上述交易场所公开、公平、公正竞价操作。统一制定交易流程、交易规则、监管办法,行政监管部门加强监督。建立针对老工业基地转型升级的产业联盟,搭建合作交流的信息平台,通过高度专业化分工,充分调动市场力量,实现多方共赢。针对产业类别和项目类型,建立集政策法规研究、标准规范、项目投融资、项目设计、建设施工、新技术新产品研发和应用推广等专业服务为一体的战略协作平台,实现地区行业的优势互补和联合发展。产业联盟主要承担智库角色,推动政策法规和标准规范等不断完善,同时进一步畅通与政府协商的渠道。加强政策跟踪评估,增强社会资本主体对政策的获得感。同时,继续研究出台新的创新创业政策,更加注重从点对点向普适性、普惠性转变,充分考虑经济利益和社会利益的兼容,构建政府、国资、社资和民众的多方对话机制与平台,建立利益冲突的协调机制,实现共建共治共享的多方共赢。