

引导社会力量参与上海新城建设的政策与机制

程敏¹ 郝成斌² 王立光³ 马亮¹ 王洪强¹

(1. 上海大学 200433;

2. 上海曦扉企业管理咨询服务有限公司 201517;

3. 深圳市砖济公共咨询有限公司 518052)

【摘要】:引导社会力量参与上海新城建设,应着重把握好“积极参与”和“规范实施”。前者要求明确路径、聚焦抓手,通过发挥政府引导作用、创造优质环境、提供政策保障、创新投融资模式等激励社会力量积极参与,分类引导参与主体,明确参与重点领域。后者要求构建长效运行机制,包括建立有力的协同推进机制、健全科学决策机制、形成试点项目筛选机制、完善项目监管机制、引入合理的绩效评价机制等。

【关键词】:五个新城 社会力量 新城建设

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2022)11-0058-009

《上海市城市总体规划(2017—2035年)》规划要求,重点建设嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇五个新城。2020年底,上海提出将五个新城打造成“独立的综合性节点城市”,明确了新城未来发展的定位。2021年初,上海印发《关于上海“十四五”加快推进新城规划建设工作的实施意见》,完成了“1+6+5”总体政策框架。当前,上海正在加快推进以“产城融合、功能完备、职住平衡、生态宜居、交通便利、治理高效”为特征的新城规划建设工作,并将其作为上海“十四五”城市建设的重大任务。新城建设体量庞大、内容繁多、任务艰巨,同时,新城建设在基础设施和公共服务领域还存在一定短板。补短板、促发展不能仅靠政府投入,要运用市场机制,发挥市场作用,充分调动社会各方力量广泛参与,争取最大产出效应。但目前引入社会力量参与新城建设的激励机制、市场空间、融资渠道、资源保障、运作管理等方面还面临一定的约束条件,有待深入研究对策。

一、引导社会力量参与新城建设的必要性

社会力量指的是能参与或作用于社会发展的基本单元,包括自然人、法人等。参与新城建设的社会力量,主要包括开发商、建造商、运营商、设计机构、咨询机构、社会团体、专家、公众等。这些社会力量

¹作者简介:程敏,管理学博士,上海大学管理学院教授。郝成斌,上海曦扉企业管理咨询服务有限公司总经理。王立光,哲学博士,深圳市砖济公共咨询有限公司总经理。马亮,管理学博士,上海大学管理学院副教授。王洪强,管理学博士,上海大学管理学院讲师。

从性质上又可分为国有企业、外资企业、民营企业、社会组织、个体等。

当前，亟须引导社会力量积极参与新城建设。这主要来自以下现实压力：一是经济转型压力。经济新常态要求城市发展走高效率、低成本、可持续的道路，建设和发展主体要从完全依靠政府转向政府主导、市场参与，充分利用市场机制的效率优势和社会力量的产业链整合优势。二是建设资金压力。新城建设还面临不同程度的资金短缺、投融资主体单一、融资渠道狭窄、地方政府债务压力等形势，在基础设施建设资金需求和地方财力制约的矛盾面前方法有限。三是巨大的综合发展能力压力。过去依靠土地财政“摊大饼”式的城市建设发展模式不再符合当前城市发展规律，需要转变发展思路 and 传统管理思维推进和实施新城建设。四是建设时间压力。按照规划，“五个新城”到2025年基本形成独立的城市功能，到2035年基本建成综合性节点城市。新城建设时间紧、任务重，迫切需要引入社会力量参与，使得新城建设各个方面能同步进行，保证目标如期实现。五是产业发展压力。目前新城与苏浙一些近沪城市相比在产业或经济发展上还有差距，竞争力不足。强化优势产业特色、提升产业能级、推进产城融合是新城建设目标之一，要实现这一目标，迫切需要引进优质企业入驻新城，完善新城的产业结构，进而实现产城融合。

二、引导社会力量参与新城建设的重要意义

（一）缓解财政资金压力、强化新城“造血”机能

新城建设涉及基础设施、公共交通、商业办公、人居环境等诸多方面，需要大量资金投入。然而，仅仅依靠市政府与各区政府的财政投入是远远不够的。引入社会资本参与新城公共服务提供和基础设施建设，一方面有助于拓宽新城建设的融资渠道，形成多元化的资金投入机制，减轻财政资金压力，突破仅依靠财政“输血”的局限，强化新城建设的“自我造血”机能；另一方面也能促进财税体制改革，盘活社会存量资本，拓展企业发展空间。

（二）提高建设运营效率、助力新城可持续发展新城建设需要各方面协调、同步进行。由于新城建设涉及的范围大，政府往往不能兼顾，而在一些领域引入专业的企业、专家等，既可以充分利用社会力量在产业服务和城市运营方面的经验和资源，发挥其优势和助推作用，又可以使新城建设的各个领域同步进行，提高开发建设和运营管理的效率和水平。新城建成后，社会力量的参与也有助于破解新城运营乏力的困境，实现可持续发展。

（三）激活社会力量潜能、推进城市建设创新

新城以政府主导、市场参与的形式开发建设，可以发挥政府引导作用和市场配置资源的决定性作用，激发各类市场主体活力，整合社会资源。政府在新城基础设施建设和公共服务设施运营方面的整体资金投入和智力支持有限，政府与社会力量合作共进可为新城建设注入新动力，释放公共设施建设活力，推进城市治理创新，也是践行“人民城市人民建，人民城市为人民”理念的重要举措。

三、引导社会力量参与新城建设的现状

（一）新城层面：多管齐下、积极引导

为了更好地推进新城建设，吸引社会力量参与，各新城相继举办新城城市推介会，通过营造优质营商环境，为企业提供优质发展平台，使企业与新城同频共振、共享发展成果。各新城还采取相关举措积极引导各类社会力量参与新城建设和产业发展。例如，青浦区政府充分调动各方资源促进青浦新城建设，与涉

及金融、数字经济、产业、建设、文旅、公建、咨询、人才八大板块的 22 家有意参与新城建设的企业、专业机构签约，成立青浦新城开发者联盟，以平台化模式加强市场参与度。联盟企业共同推进青浦新城发展、赋能青浦新城发展、共享青浦新城价值。

(二) 各类社会力量:多元主体、多方参与

除企业外，包括高校、社会团体在内的各类社会力量也积极参与新城建设。例如，同济大学成立上海新城建设研究中心，整合多学科力量，围绕新城发展理论、新城规划设计、大数据与智能新城 3 个方向支撑新城建设研究。上海市工商联与嘉定区政府签署协议，在嘉定新城打造上海民营经济科创总部园，推动优质民营企业资源为新城发展注入新动力。此外，各大银行通过提供信贷资源、拓宽网点布局、延伸服务触角等为新城注入金融活力、助力新城建设。

(三) 国有国企:总部落户、示范引领

国资国企是当前社会力量参与新城建设的主力军，其中上海市属国企在新城基础设施建设、产业导入、民生保障、公共服务等方面发挥着重要作用，区属国企则承担了新城公益性设施和功能性项目的开发建设任务。为推动企业总部和要素资源向新城集聚，上海市国资委于 2021 年 5 月印发了《关于推进市属国企积极投入“五个新城”建设的实施方案》和《关于推动市属国企在“五个新城”设立总部型机构的工作方案》，提出到 2025 年，推动市属国企在新城落地 100 家总部型机构(包括集团总部、业务总部、功能型平台等)，80%的新增总部型机构落地新城的总体目标。2021 年 5 月 8 日召开的上海国资国企积极投入“五个新城”建设推进大会上，9 家市属国企与新城所在区政府(管委会)签订了 10 个总部落户协议。

四、引导社会力量参与新城建设面临的问题

(一) 社会力量参与动力不足

1. 本地国企总部落户新城动力不足

尽管已有一些上海国有企业落户新城，但出于对市场回报或考核的顾虑等，仍存在动力不足问题，离市国资委提出的目标仍有差距。目前新城还处于建设发展的早期，各种基础设施、公共设施投入大，产出则可能要在几年之后显现。企业近期收益达不到预期，加之企业考核指标存在压力等因素制约，使得本地国企落户新城动力不足。因此，应进一步完善激励机制、考核机制、资金支持等方面的政策，通过一些政策倾斜或考核指标优化使企业“后顾之忧”。同时，新城核心配套设施(如教育、医疗等公共设施)也亟须完善，以吸引企业在新城落地生根发展。

2. 人气不足阻碍商业投资建设意向

新城发展的关键是人气，实现产城人融合，既要高能级园区“产业引人”，又要以优质的生活配套“城区引人”。目前，有的新城人口基数少，与人口发展目标相差较远，人口导入仍有较大空间。由于部分新城还未形成强有力的产业支撑，或居住配套和交通设施还不完善，吸引人才能力有限，导致新城人口集聚不够。人口规模不足又会影响经营性项目的商业前景，因商业类和办公类项目预期未来收益率不高，运营困难，加之当前存在不少空置闲置现象，使得社会力量投资商办类项目的兴趣不高，新城投资增长达不到要求。解决该问题还需从营商环境、财税支持、供地政策等方面给以激励。“产业引人”与“城市引人”双管齐下，才能实现人口导入与扎根，从而达到“以城聚人、以人兴业、以产兴城”的良性互动。

3. 参与公益性项目投资建设意愿不强

新城建设需要大量资金投入，地方政府也希望引入社会资本参与新城建设。但是，对于一些功能性、公益性的建设项目(如剧院、文化中心等公共文化设施)，社会力量投资开发意愿不强。这主要有两个原因：一是这类项目收益不明显，企业参与无利可图，受商业前景限制，加之缺乏有效激励措施，社会力量参与动力不足；二是片区开发中采用的商业设施经营收益反哺公益设施，以平衡开发资金的捆绑式开发模式，受土地政策限制不可采用，即公益性项目结合土地运作模式，在一定程度上受到土地出让收支管理制度的限制，制约了社会资本的参与意愿。目前，此类项目大多由区属国有企业进行开发建设。

(二) 社会力量参与存在障碍

1. 建设运营能力与准入要求不匹配

在市场准入方面，与其他领域相比，社会力量参与新城建设的区域范围更大、风险更多，要求其具备很高的统筹协调和开发运营能力。这提高了市场的准入门槛，过高的准入门槛会使部分社会力量望而却步。对于企业来说，建设运营能力与准入要求不匹配主要表现为：一是业务模式单一、“重资产”特征明显。对于参与新城建设的企业而言，普遍存在投资占比大，投资收支比低、投资回收期长的现状，亟须开拓新的投融资模式。二是增量项目落地难、运营能力需培养。对于社会资本而言，存在承接高层级城市综合开发项目综合实力储备不足的情况，或其运营管理经验相对局限于传统基础设施，对区域运营层面的策划能力有待提升，从而难以支撑新城建设中相关项目的运营。综上，对新城建设，要设计适当的准入门槛，以吸引更多社会资本“入场”。

2. 市场转型升级挑战影响投资决策

市场升级包含3层含义：一是市场中潜在项目的质量升级，二是市场中潜在项目的规模升级，三是市场中潜在项目的产业链整合升级。在新城建设的大背景下，不再局限于传统的单体基础设施项目粗放式建设形态，政府更加关注区域统筹发展的质量和效率，注重包含区域整体规划策划、土地一级开发、勘察设计、公共设施建设、城市经营、产业导入等核心内容在内的城镇综合开发。产城融合、站城融合等复合型片区开发项目形态成为主流。由于项目合作范围大、合作内容复杂、产业链要素整合程度高、项目落地效果与投资收益高度相关等原因，此类综合开发类项目操作难度高，但往往有相对较高的预期收益，以各大央企为典型代表的社会资本竞争日益激烈，这一定程度上影响了有潜在参与意向的民营社会资本在激烈竞争环境下的发展空间和投资决策。

(三) 投融资模式需要创新

1. 现有融资渠道单一、融资规模有限

新城开发的前期投资大，不少开发工作由区属平台公司开展。目前，融资模式仅限于狭义的融资渠道，即银行对项目的融资贷款，广义的融资方式采用较少。对于一些公益性建设项目，因为回报率低甚至没有收费来源，银行贷款意愿不高，仅依靠有限的土地市场收益或政府财政投入，存在一定的资金压力，导致新城建设的资金支撑度不足，这有待进一步拓宽融资渠道、撬动社会资本跟进。

2. 传统的投融资模式存在推行阻力

目前，我国城市建设传统的投融资模式主要包括政府直接投资、政府发行债券融资、融资平台代替政府融资、政府购买服务、政府和社会资本合作(PPP)等模式。在当前宏观形势下，这些模式在引入社会力量参与新城建设中或多或少会遇到障碍。政府直接投资存在项目审批前期手续烦琐、周期较长、政府投资效率偏低等问题。政府发行债券融资存在大规模无法到期偿还本金的风险，融资平台代政府融资易形成地方政府隐性债务，政府购买服务受到严格的预算管理、目录管理和期限管理限制，PPP模式运用存在驱动力不足等问题。

(四) 运作机制尚需完善

1. 决策机制和风险评估机制有待完善

引入社会力量的决策环节还存在部分风险不易控制的问题。当前，社会力量以建设开发和产业开发形式参与新城建设，前者侧重区域内基础设施和配套工程建设，其“重建设、轻运营”特征突出，不利于政府风险分散转移，不利于培育运营商；后者以产业开发为核心，并配套所需的公共服务设施和基础设施，对运营商的综合能力要求更高，其面临的经济、政策和市场风险也更高。此外，还可能存在经营性子项目与公益性子项目的边界不清，公益性让位于经营性的风险，项目经济自偿性和财务风险需评估论证。潜在风险使得相关部门在引入社会力量参与新城建设时，会有所顾虑，也较为谨慎，决策机制和风险评估机制有待完善。

2. 项目回报机制有待积极探索

新城建设的投入产出平衡机制复杂，一般公共预算难以独立支撑项目回报，社会力量参与新城建设的回报机制尚未形成一条成熟的发展之路，有待积极探索。从发展现状看，城市基础设施在建设和运营管理体制上，还存在管理体制不明晰，运营维护资金缺乏有效保障，项目补偿机制不明确和无法到位，价格调节机制可操作性不强，政企定位和关系较为模糊，管理服务体系和监管体系不完善等问题。上述问题势必在一定程度上影响和制约社会力量参与新城建设和运营管理，这需要进行模式创新及理顺制度机制。

五、引导社会力量参与新城建设面临的路径和抓手

(一) 参与路径

引导社会力量积极参与新城建设应从政府支持、组织管理、参与模式设计等方面多管齐下，通过“优质环境创造、政策合力保障、跨部门协同引导、规范运作实施、参与机制完善、投融资模式创新”的路径加以引导。

1. 营造优质环境、提供政策保障

政府支持方面，要求政府从总体规划出发，统筹实施新城建设，做到严控总量、分区统筹、增减平衡。政府的引领与支持是新城建设的第一力量，只有政府有力促成城市规划、城建城管、绿化消防等各部门协同工作，方能使各项具体又复杂的工作落地。因此，相关政策保障、前期规划设计和方案制定、交易结构和核心边界条件设计、价格与回报机制、土地供应、融资支持等各项工作须在政府规划、引领和支持下开展，单靠市场力量是无法施行的。鼓励和引导社会力量参与新城建设，须发挥政府引领作用、营造外部环境、提供政策保障，努力将政府的政策意图与社会力量的管理效率有机结合。为此，政府须加强规划设计、完善价格政策、细化土地供应政策、提供融资支持、合理界定公共服务边界。

2. 跨部门协同引导、规范运作过程

组织管理方面，应提高前期规划和论证水平，合理甄选项目，科学确定投资规模、完善政府支付模式、成立专职部门、培养专门人才、强化运营管理、增强风险控制能力。为了提高新城建设各项工作推进和实施的效率，在社会力量参与新城相关项目建设的前期，可成立由各相关区政府及主管领导牵头、相关主管部门领导参与的跨部门项目联合工作领导小组，建立边界清晰、衔接顺畅、各司其职、通力配合的联合工作机制，从而为相关项目及社会力量的识别、甄选、决策和审批等提供决策保障，统筹考虑项目的经济效益和社会效益的有机统一和可持续发展。

3. 创新投融资模式、撬动社会资本

引导社会力量参与新城建设，需要进一步建立完善社会力量参与机制，积极拓展资金来源渠道和方式，推动投资主体多元化，并实现两个创新。一是创新基础设施投融资模式，转变政府投资为主、缺乏经营性现金流、社会投资动力不强的现状，建立多元投入、合理回报的机制。二是创新公益性项目投融资模式，建立项目自平衡机制，转变项目依托政府信用进行融资、债务风险大的局面。应遵循市场主导、分类引导的原则。对于适合市场、社会提供的项目和公共服务，由各类主体通过市场化竞争机制参与，丰富公共产品供给渠道，提高公共服务效率；对于一些基础设施项目尤其是公益性、功能性设施项目，须积极探索投融资体制改革，创新投融资模式，建立长期稳定的资金投入机制和合理的投资回报机制，从融资层面建立自平衡、自循环的市场机制，并科学设置准入门槛，吸引社会资本有机会参与新城建设。此外，还可支持和探索新城基础设施领域 REITs 试点，鼓励银行采取银团贷款助力新城建设，在交易结构设计时摒弃“重建设、轻运营”的思维。

(二) 两大抓手

1. 以参与主体为“抓手”，开展分类分层引导

(1) 发挥国有企业主力军作用，推动总部型机构落户新城。新城建设初期阶段，一些公益性功能性项目对于民营企业投资吸引力不足，同时由于人口导入不足，一些商业类项目也存在投资吸引力不足的现象，市属和区属国企应成为当前阶段新城建设的主要力量。同时，新城开发要达到产城融合，一方面要以产兴城，另一方面也要以城促产。对于产城融合，国有企业的作用和地位就更为凸显，国有企业助力新城建设，应在产业发展、基础设施建设、公共服务提供等方面发挥作用：一是支持具有投资商、建造商、运营商“三商一体”全产业链优势的国有企业承担新城建设使命，使开发运营集成能力强的综合投资运营商能充分施展其复合能力，为政府分担风险、减轻负担。二是在基础设施建设方面，发挥区属国企在公益性设施建设领域的主体作用。三是在产业发展方面，强化国有企业参与新城发展的主体地位，促使市属国企成为新城总部型经济的中坚力量，引导其加快在新城布局发展，发挥其纽带桥梁作用，依托落地的总部型机构，推进产城融合发展，提升新城发展质量。另外，新城建设在每个阶段的需求是不同的，国企参与时也要找准需求点，做到资源和需求的匹配。

(2) 鼓励非国有的社会资本参与，助力新城建设。一是建立长期稳定的资金投入机制和设计科学合理的回报机制，吸引社会资本参与。二是科学设置准入门槛，防止准入门槛过高使社会资本“望而生畏”。三是通过基金注资、投资补助、贷款贴息、担保补贴等，支持引入非国有社会资本“入场”，参与新城内的交通基础设施配套、“新基建”建设、公共服务提供等。

(3) 探索开发者联盟形式，引入“四名”社会力量。一方面，鼓励具有投资、建设、运营能力的社会力

量组成联合体参与新城建设中体量大、合作范围复杂的项目。探索涵盖多元主体的新城开发者联盟的开发主体组织形式，以平台化的模式增强新城建设的市场参与度。这种联盟可以使政府直接与其对接，促进更加顺畅、便利、高效地开展工作，改变由政府单独对接企业的旧局面，同时联盟中的成员也可以信息互通分享。另一方面，遴选优质项目，引入优质主体，引进“四名”社会力量(知名建筑师、知名开发商、知名施工企业和知名运营商)为高质量、高标准推进新城建设提供智慧和方案。

(4)融合多元化社会力量广泛参与，形成新城建设合力。新城建设内容复杂多样，应采取政府主导、市场参与的开发建设形式，政府驱动开发、政府和市场效能相互嵌入，在交互中发挥各自力量。同时，以“人民城市人民建，人民城市为人民”理念为指导，融合多元社会力量，汇聚各方之智，形成国企引领担当、民企助力投入、专家智力支持、公众积极参与的多元协同、共建共享格局。引入社会资本时，优先考虑拥有基础设施和公共服务设施建设、后期运营管理、融资组织能力且财务状况良好的企业，降低风险，提升建设运营效率。可综合考虑各新城实际情况，如产业集聚程度、项目落地数量、区域可供开发的产业用地规模和位置、区域整体形象等，差异化引入新城建设实施主体。同时，调动各方参与新城建设的积极性，凝聚各方力量，激发各类主体活力，通过多方联动，形成合力，使政府有形之手、市场无形之手、社会自治之手、公众勤劳之手“四双手”同向发力，全方位助力新城建设。

2. 以实施载体为抓手，关注重点领域参与

社会力量参与新城建设涉及城市建设、社会事业中的广泛领域，如交通基础设施建设、产业园区建设、教育医疗文体等公共服务设施建设，以及公共服务提供、旅游开发、社会治理等。

(1) 公共设施先行、因地制宜有所侧重。

新城要形成“产城融合、职住平衡”的生产、生活、生态“三生融合”之城，打造“教育+医疗+居住+商业+产业+交通”的城市综合配套体系。一是在已完成开发建设的区域里引入社会力量进一步完善“15分钟生活圈”的必要设施，立足现有城市供给，在公共服务提升能级、完善功能、补齐短板上下功夫。加强住房配套、社区商业配套、教育和医疗资源配套、养老和文体设施配套，以及一些人性化设施配套，提升公共服务设施配套吸引力。二是新城发力、交通先行，加快交通基础设施建设，提升新城综合交通体系。目前，新城对外联系主要通过国道或公路，轨道交通较为薄弱，缺乏城际快线，也没有形成交通枢纽和综合交通体系。应加快完善新城内的公共交通建设，加强新城与市中心的轨道交通建设，加强新城与新城之间的交通联络线建设，加强新城与长三角其他区域的铁路建设，加快市域铁路(机场联络线、嘉闵线)建设等。三是根据各新城定位及特色，因地制宜引入社会力量开展公共设施建设。五个新城各具特色，在引入社会力量时须考虑所在新城已有的公建基础及发展目标。例如，嘉定新城属老城拓展型的复合型新城，新城建设较为关注新老城联动协同发展，践行规划先行理念;关注高品质公共服务集聚，践行社会服务事业先行;关注人与自然和谐相容，坚持生态先行。各新城发展战略不同，使得社会力量参与的主体、项目类别会有所差异。四是界定新城重要的片区及开发主体，稳步推进片区的城市设计和规划落地，做好从城市规划到建筑设计、建设实施和运营全过程的管理控制。

(2) 示范项目重点培育、以点带面整体发展。

本轮“新城发力”强调聚焦重点，要求集中成片开发，实现“开发一片、成熟一片、带动一片”。引入社会力量参与，可以示范项目为抓手重点培育，再形成可复制推广的经验。可采取试点先行、分步推进、整体发展的做法，各新城选择符合条件的区域和项目，在践行《上海市新城规划建设导则》理念基础上，试点探索引入社会资本的模式，形成引领示范。一般宜选择有一定收益性和规模性的项目，并在专项规划

实施和资金安排上给予一定支持。从“面”上，引导社会力量积极参与新城建设，既要关注“新基建”“微基建”，也要关注“老基建”，包括：鼓励社会力量参与市政基础设施建设、职住平衡配套，完善提升新城载体功能；支持社会力量参与新型基础设施的设备生产、设施建设和网络搭建等，促进新城数字转型、智能升级、融合创新；吸引社会力量参与社区微基建营造，如新城内老旧小区改造、公共服务设施的设计和运营等；完善公共服务设施配套设施，满足新城高品质生活需要。

六、引导社会力量参与新城建设的政策与措施

(一)完善相关配套政策

引导社会力量参与新城建设，应结合新城建设的实际情况，制定、完善配套政策和具体措施，科学统配资源，协同推进规划和建设落实；同时加强纵向衔接和横向联动，积极协调推进跨部门、跨区域项目的规划建设。

1. 对接新城需求、形成政策合力

引导社会力量参与新城建设，应有宏观政策和科学规划支撑，形成以政策资源和科学规划为保障、以新城建设需求为引领、以重点项目为载体、以考核监督和绩效评价为反馈的完整体系，探索有利于激发创新活力的土地、税收、户籍、人才、拆迁、住房、薪酬、金融、社会服务等政策，形成政策合力。政府层面可制定关于大力支持社会力量参与新城建设的实施意见，以明确社会力量参与新城建设的重点领域，更好地指引社会力量参与新城建设。在宏观政策层面，相关政策要与国家空间规划、经济社会发展规划、产业发展规划相适应；在投融资政策层面，相关政策要符合政府投资条例和预算法等法律法规要求；在市场准入方面，可探索附带有利于区域产城一体化发展的招标条件。

2. 提供政策支持、创造良好环境

引导社会力量参与新城建设需要在项目用地、财税金融、营商开放等方面的配套政策上予以支持，推进各项支持政策细化落实。

(1)优化项目用地支持政策，拓展参与途径。相关土地支持政策可包括：新城范围内重大建设项目的用地指标优先保障，工业用能指标适当倾斜；盘活存量土地，适当提高符合新城产业功能项目的容积率；健全工业用地市场供应体系；推动不同产业用地类型合理转换，探索增加混合产业用地供给。通过优化土地政策，拓展社会力量参与新城建设途径。

(2)加大财税金融支持力度，激励积极参与。相关财税金融支持政策可包括：从土地出让金中抽出一定比例成立“五个新城”建设基金；鼓励区内企业向区域型总部升级，支持和鼓励企业将总部设立在新城中央商务区；加强总部落户新城的税收政策指引，推动企业迁入。

(3)优化营商环境支持政策，激活发展动能。进一步深化简政放权，提升行政审批效率。开通新城重点项目审批绿色通道，完善项目全流程服务机制，为落户新城的企业在登记注册、经营许可、跨区域迁移、资质认定等方面提供便利化的优质服务。通过优化营商环境激活发展动能。

(二)建立长效运作机制

新城建设并非一蹴而就，需要建立长效运行机制。同时，新城建设，关键在新，需推进体制机制的创新，打通行政壁垒，广泛引入社会力量参与新城建设，高质量、高水平服务新城发展。

1. 构建具有活力的激励机制

优化总部落户新城的市属国企的考核指标，考核时既要考虑经济效益，也要考虑社会效益。合理设计招商引资的优惠条件，包括企业开办费返还、企业办公场所提供、人才公寓提供等。因地制宜给予项目前期费用补贴、资本补助等形式的资金支持，对项目收入不能覆盖成本，但社会效益较好的项目，可适当给予财政补贴或明确回报承诺，以提高社会力量参与的积极性。

2. 创新项目投融资机制

对于一些基础设施项目或公益性、功能性设施项目，积极探索投融资体制改革，创新投融资模式和场合作开发建设机制。支持新城基础设施领域开展 REITs 试点；鼓励银行采取银团贷款支持新城开发；在交易结构设计时，摒弃“重建设、轻运营”思维。

3. 设计激励相容的回报机制

新城建设并非旧城旧区改造，其既有存量提质改造，也有大规模增量开发，其目的是优化城市结构、完善城市功能完善、提升城市品质。当前宏观政策环境下，社会力量可以土地出让+配建、PPP+专项债、投资+EPC+资源平衡等模式参与新城建设，各种模式下应合理设计回报机制，打破一些领域缺乏经营性现金流、社会投资意愿不足的局面，形成合理回报的自平衡机制。

4. 建立试点项目筛选机制

引导社会力量参与新城建设宜遵循“分类引导、聚焦重点；试点先行、逐步规范；整体规划、一事一策”的思路，需根据各新城定位与特色，因地制宜地引入各类社会力量，同时聚焦重点领域，建设示范项目，树立项目标杆，形成可复制可推广的经验。社会力量参与的领域，可坚持社会服务事业先行，坚持基础设施先行，坚持补齐城市功能短板先行。微基建、新基建、老基建三管齐下，“筑巢引凤”奠基础与“引凤筑巢”促发展良性互动。采取“示范培育、以点带面、有序参与”的做法，选择条件较为成熟的项目开展试点，以试点项目为抓手，对其进行全方位业务指导，逐步规范，再“以点带面”，充分发挥示范效应。

5. 健全科学的决策机制

引入社会力量参与新城建设时，把部门磋商、专家论证、风险评估等作为必要程序，从投资主体的可靠性、建设与运营技术及标准的科学性、运营维护成本与收益的合理性等进行全方位分析评估。重点关注社会力量参与新城建设时的风险分担、产出质量、运营成本等要素，平衡项目经济效益和社会效益。设计项目风险分担机制时，兼顾政府风险管理能力、风险转移意向、潜在财政负担和项目支付方式等。

6. 完善项目监管机制

为有效监管引入的产业，政府方可与社会资本方签订项目投入产出监管协议，以明确项目的产业类别、税收产出率、投资强度、土地产出率等条件。开展全方位监管，覆盖对社会力量的准入、开发建设质量、产品或服务质量、成本、调价等监管。

7. 引入合理的绩效评价机制

在招商谈判中,约定绩效评价的内容,包括考核的主体、方式、频率和费用等。绩效评价机制设计可考虑以下方面:一是收益与绩效挂钩,如要求社会资本方与政府方成立一定规模的产业基金,社会资本方在产业基金上的投入与其产业项目的绩效考核结果挂钩,以此来鼓励社会资本积极高质量地助力产业发展。二是开展动态的中期评估,对社会力量参与项目的运作、公共服务质量、公众满意度和资金使用效率等进行综合评价,推动社会力量采取技术创新、管理创新来提升项目质量和运营服务质量。三是开展项目后评估。项目纳入财政部门资金绩效评价管理体系,保障项目成果质量考核。

8. 建立协调推进机制

一方面,成立由各相关区政府主管领导牵头、相关主管部门领导参与的跨部门项目联合工作领导小组,建立边界清晰、衔接顺畅、各司其职、通力配合的联合工作机制和多部门协同工作模式,从而在引导社会力量参与新城建设的政策制定、相关项目的前期识别甄选、规划设计、决策和审批流程等方面,充分发挥更加专业高效的决策优势和机制保障。另一方面,适时召开新城推介大会,加大新城宣传力度,增强新城对社会力量的吸引力、影响力。同时,还应建立支持社会力量参与的沟通协调和宣传机制,重视与市场主体的沟通,加强激励政策和创新举措的宣传,营造鼓励社会力量主动参与新城建设的氛围。

9. 探索智库参与机制

建立智库支撑平台,鼓励高校、科研院所、相关企业合作开展新城建设引入社会力量的政策、机制、重点领域和案例的研究,发挥专家智囊力量,为引导社会力量参与新城建设的实践提供强大的智力支持。

参考文献:

[1] 王丹,彭颖,柴慧,谷金,郑露莽.上海“五个新城”打造独立综合性节点城市研究[J].科学发展,2021(4):59-64.

[2] 朱建江,杨传开.上海“五个新城”差别化发展政策研究[J].科学发展,2022(2):57-65.

[3] 居晓婷,杜凤姣,熊健,史钟一,邹伟.上海“五个新城”:全球城市区域视角下的功能体系优化提升[4].城市规划学刊,2022(3):72-79.

[5] 孙一元.诸大建:在上海大都市圈背景下看“五个新城”的作用[J].上海国资,2021(6):48-51.

[6] 黄轶.汇聚全社会力量推动城市更新行动[J].北京观察,2022(4):40-41.

[7] 贾康,吴昺兵.PPP模式推动产业新城发展的问题与优化建议[J].经济纵横,2019(12):25-32,2.

[8] 姜洪庆,马洪俊,刘焱.基于“资产为本”理念的社会力量介入城市既有住区微改造模式探索[J].城市发展研究,2020,27(11):87-94.

[9] 彭秋平, 唐琼. 社会力量参与广州“图书馆之城”建设:模式、问题与经验 [J]. 图书馆论坛, 2019, 39(5):79-87.

[10] 韩文超, 吕传廷, 周春山. 从政府主导到多元合作——1973年以来台北市城市更新机制演变 [J]. 城市规划, 2020, 44(5):97-103, 110.

[11] 张京祥, 黄龙颜. 城镇化 2.0 时代的中国新城规划建设转型 [J]. 上海城市规划, 2022(2):55-58.

[12] 任远. 特大城市新城发展与人口管理体制完善 [J]. 上海城市管理, 2022, 31(2):2-8.

[13] 乐芸. 基于政策视角的上海青浦新城规划建设回顾与展望 [J]. 上海城市规划, 2021(6):145-151.

[14] 张捷, 肖宏伟, 赵民国. 土空间规划背景下上海新城建设的若干分析与思考 [J]. 上海城市规划, 2021(4):22-39.