

# 土地储备综合开发PPP项目收益模式研究

覃玉凤

马山县自然资源局

**摘要：**随着近年来我国城镇化进程不断加快，我国的各类基础工程建设项目也在持续推进，商业地产、住宅用地、公共基础设施建设，每一项工程都在考验着国内城乡各级政府的土地储备综合开发能力。而从21世纪开始，我国的土地储备综合开发项目也逐渐从过去的政企合作转向了更科学、对公共财政依赖更少的PPP模式。通过分析公共部门与企业部门在PPP模式中的收益模式，能够了解当前PPP模式下土地储备综合开发各方主体的收益来源、收益实现风险、收益分配方式等等，为下一阶段的PPP项目开发及实施提供更明确的方向。

**关键词：**土地储备综合开发；政府和社会资本合作；收益模式；建议

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.16.037

## 一、土地储备综合开发PPP项目的概念

PPP模式，即征服欲社会资本合作模式（又称公私营合作制），其根本目的在于利用社会资本来推动公共基础设施建设与公共服务供给，自20世纪90年代于英国兴起后，很快便在法、德、美、加等发达国家的公共交通、水务以及城建等多个领域得到了应用，也获得了良好效果。而在我国，早在80年代就已经开始尝试采用BOT模式开发如路桥、城市给排水等公共基础项目，经验也相对充分。当然，不同国家、不同行业甚至不同领域都会对PPP项目的理解、定义有所差异，因此截至目前来看，PPP模式并没有一个标准的、在全世界范围得到共识的概念。

有鉴于此，本文在后续研究中提出的土地储备综合开发PPP项目，其概念是政府与社会资本根据合理分配风险、收益以及工作任务的原则，共同参与到土地储备整个生命周期的综合开发项目当中，其内容包括征收、收购或回收土地以及此过程中产生的拆迁安置补偿、储备土地的前期开发（建筑工程）、配套的规划设计、产业发展以及经营服务等等工作。在此过程中，参与PPP项目的社会资本需要发挥自身在资金、技术、运营等方面的能力，全程参与甚至是在一定程度上主导项目的规划布局、融投资、建设开发以及运营管理工作。而政府方面，则主要负责投资（在有必要的情况下与社会资本合资成立项目公司）、监管项目推进以及考查项目进度等等。在两方主体能够各司其职的情况下，责任、风险与收益就能够实现共担共享，为土地储备综合开发项目的实现提供所需的资源、能力与动力。

对于需要巨额资金支持的土地储备综合开发项目来

说，政府在选择PPP模式的情况下，不再不需要将大量公共财政资源长期投放于单一项目上，而是可以根据法定规程向社会资本方购买相应的服务，政府就能够以相对有限的投入实现公共建设目标与土地储备综合开发目标，还能够以PPP模式的服务补偿机制以及其他风险收益的约定规则获得更好的公共经济效益。

## 二、政府和社会资本合作主要运作模式分析

### （一）传统政企合作模式

#### （1）约定双方职责分工

在传统政企合作模式下，政府主体主要负责提供相应的政策支持、制定好土地征收以及拆迁安置的主要办法、新城区的规划设计、对城投城建公司的投资监管工作。

城投城建公司在这一模式下，则主要负责开发的投融资安排、公共基建、公共服务设施、景观建设以及破坏地貌修复等等。

两方主体按照区域发展规划，引进产业园区、商业综合体等项目，打造明确的区域发展核心产业，推动整体土地价值的生成，并形成规范的土地市场。

#### （2）明确双方合作机制

以某个地块为例，该地块在传统的政企合作模式下，主要由城投公司负责具体的土地拆迁推进以及补偿、投融资、场地平整、安置方案落实、基建推进以及公共服务供给、重点项目建设等等开发工作，而政府在此过程中就需要做好相应的政策供给并全程做好监管工作，尤其是要重点组织好土地的收储、出让等计划。这类项目在传统政企合作模式下，资本方本质上是完成地方政府下达的投资开发工作任务，自主性并不强，但某种程度上也形成了PPP模式的雏形。

而此模式下的开发收益分配，则主要是由地方政府通过土地出让金、产业发展的税收等一系列公共财政资源作为资金支持，并按照社会资本方的开发投资审计结果，以约定标准分配合理收益，使得企业能够从中获得收益，而其他的收益则主要用于当地发展。

### （二）增值收益分成模式

#### （1）约定双方职责分工

在增值收益分成模式下，政府需要负责的工作包括规划设计、报批土地需求、落实征地拆迁所需的补偿工作，并做好建设工作的协调，还需要完成对社会资本的审计、绩效考核、验收以及建设指导工作，尤其是要牵头做好各类城市管网以及道路建设，社会资本方在这些工作上则根据政府需求给予配合。

社会资本方主导或者说主要负责的工作，则包括筹措开发所需要的资金，并将投资运用到开发地块范围内的主干道建设（包括土建、绿化、照明等工作），还需要负责“海绵城市”的排水网建设，另外还需要做好相应的景观建设，并为政府相关工作提供所需资金。

在此过程中，双方需要一通制定整体开发计划，其中包括征地的拆搬迁以及安置计划、土地获得与收储供应计划、基建投资计划、公共设施配套建设计划等等。

### （2）明确双方合作机制

广西南宁市马山县的高铁站站前广场与配套设施建设就是比较典型的PPP模式项目。此类项目在建设过程中，因建设规模大、投资数额较高，将所有的投资工作都交由社会资本负责，会导致社会资本承担过高的风险且收益十分不明确，对社会资本的吸引力不强。为此，当地政府与社会资本方进一步细化了投资范围、事权责任的约定，明确社会资本方负责投资基建项目的同时，也能够获得一些具有运营以及经济前景的项目，在此过程中的征收拆搬迁资金由社会资本方负责，政府方主要负责落实相应的实际工作。该地区在开发后的增值收益主要用于该区域的学校、医院、公交线路等公共设施与公共服务配套，最终在双方合作下实现新区的开发与经营工作，同时收获良好的社会效益与经济效益。

而在收益的分配上，由于该项目当中没有经营类的基建项目，资金来源主要是公共财政，只有一部分基建为使用者付费。所以该项目在开发后的主要收益源为土地出让金与产业发展收入、税费收入等等，初期更是只有土地出让金收入，所以其典型之处在于对土地出让金的收益分配。首先，该土地储备的综合开发整体成本将均摊到合作地块范围当中的经营性出让土地中称为净地资本。随后，一些经营性用途的土地则通过招商引资、拍卖以及挂牌等方式面向市场供应，在政府通过土地出让金将社会资本方支付了开发服务费、招商服务费以及融资成本之后，再对土地的增值收益部分按梯度进行收益分成。整体收益分配的指导思想就是让社会资本方能够合理获益，并在增值收益增加的过程中将社会资本方的占比逐步清空，最终将所有的收益归于政府方面。当然，社会资本方也可以参与土地的经营类土地竞拍，甚至具有一定的优先权。

### （三）片区综合开发运营模式

#### （1）约定双方职责分工

在该模式下，政府部门主要负责管理整个片区/园区的开发建设工作，如区域内的规划用地征收以及出让土地供应工作，并拟定好片区/园区的政策供给，同时做好建设工作的具体指导监督工作，保证项目同时实现经济与社会效益。

而在该模式下，社会资本方的主要工作是为园区的规划提供咨询，并对相关的土地储备综合开发提供投

资，还有帮助园区提供产业发展的综合服务。社会资本在必要的情况下可以负责园区/片区的规划方案设计，并承担后续的投资、建设以及运维，其收益主要是园区的使用者服务费或是政府的采购付费。

#### （2）明确双方合作机制

该模式的本质已经是比较典型的PPP模式，许多城市的经济开发区、工业园区、创意园区等等都已经开始采用这种模式进行开发。在此过程中，政府方面主要负责园区当中的村民房屋征收补偿与安置、做好相应房屋拆搬迁的补偿费用支出等等，还需要向社会资本方购买规划设计的咨询服务、土地整理服务、公共基础设施建设等服务，这些服务中社会资本方的收益率原则上不会超过15%，同时在约定期限内也可以获得各项服务费用，政府付费资金来源主要是园区内所产生的区级地方留成收入，具体支付情况为：

首先是税收。园区/片区内的新增税收收入，在区一级政府的留成，可以根据梯度递减的方式作为支付委托费用以及社会资本投资回报的资金源。

其次是土地出让金的收入。园区/片区的土地出让金收入在依法依规扣除了上缴计提的税费与基金之后，就可以在余额当中拿出一部分作为支付社会资本方的委托服务费用或是投资回报。

再次，当前我国各级政府为了扶持地方产业发展，都设立了专项的项目建设资金或奖金，政府可以将这些资金全额给付到社会资本方用于园区/片区的建设，也可以用于相关的服务委托费用以及支付投资回报。

另外，除了行政单位的服务性费用外，区一级政府可以留存的园区/片区的新增财政收入中，可以有70%支付给社会资本方用于园区/片区的建设，也可以用于相关的服务委托费用以及支付投资回报。

最后，当合作结束之后，园区/片区中产生的区一级政府留成收入支付给社会资本方、却仍然无法完全覆盖用于园区/片区建设的费用，或是无法覆盖相关服务委托费用以及支付投资回报时，那么社会资本方的债权就会被免除。而如果园区/片区中产生的区一级政府留成收入已经足以支付相关费用以及投资回报的，就需要继续支付完毕，在支付完毕之后相关的财政收入就与社会资本方无关、无需继续按梯度支付。

### 三、政府和社会资本合作内容

从上文中不难发现，当前一个标准的土地储备综合开发PPP项目需要走过许多阶段，从片区规划到土地储备和前期开发，再到项目建设与产业的导入和服务，最后再到运营维护，每一个阶段的工作重心都不一样，所以政府与社会资本的合作内容也存在较大差异。

在规划咨询服务上，当前比较主流的方案有两种：第一种，政府部门主导规划编制，通过采购的方式交由第三方专业服务机构提供规划咨询，在本质上不属于

PPP模式的一部分,但为了和PPP模式对接,通常情况下社会资本方在此过程中依然保留了较高的参与度。第二种则是完全根据PPP模式处理,将规划咨询服务作为土地储备综合开发PPP项目的一部分,主导主体则是社会资本方。

土地储备以及前期开发的关键,在于储备土地的征收、拆搬迁、安置以及补偿款标准制定及发放上,同时还有相关的基建工作。在这方面,根据2016年财政部联合多部委发文中可以看到“PPP项目主体或其他社会资本……不得作为项目主体参与土地收储和前期开发等工作”,加上土地储备阶段没有任何的经营性环节,所以与PPP模式无关。另外,土地房屋的征收以及拆搬迁本质上属于公权力行使行为,所以责任主体也应该是政府部门。根据这一规定,土地储备机构应该由政府购买服务的方式来完成这一流程,前期开发仅为建设工程也不符合PPP模式下的土地储备综合开发要求,在具体实施过程中还是应将土地储备机构作为主要主体,社会资本方在此阶段仅能够参与项目的投融资、建设以及后期的运营维护。

项目的建设工作包括了公共基础设施建设、产业相关的项目建设、居民生活配套设施建设等等,这些都可以和后续的运维工作共同构成PPP项目的服务工作,也只有如此才能够达到PPP项目的开发标准、让各方获得PPP项目的应有收益。如产业导入以及综合服务,其本质就是按照PPP项目的主要产业发展方向,利用社会资本方的综合能力来开拓初始市场,让相关企业产生参与土地储备综合开发PPP项目、在其中投资、开发的意愿。而这些意愿与项目的吸引力,就是由社会资本的产业导入与综合服务能力所决定。

运营管理也就是对区域内基础设施、公服设施以及配套生活和商业实施的运营管理工作,对城市的运营管理才是PPP项目的核心要求,缺乏有效运营的PPP项目都是伪PPP,都是不健康的项目。一个合适的PPP项目并不见得是打包进入的项目越多越好,应考虑经营性项目和准经营性项目盈利能力、区域财政对政府付费项目的支付能力及社会资本方的优势能力选择合适项目进行PPP项目包装。

#### 四、项目收益来源

按照发改委、财政部的相关文件规定,通常情况下政府与社会资本的合作项目资金来源可以有使用者付费,可行性缺口补助以及政府付费等等,而具体来说因为土地储备综合开发PPP项目的子项目众多,所以需要按照具体的收益状态来判断、选择收益来源。

对于片区/园区内产业项目及配套生活和商业设施等具有租金和物业管理服务费等市场化项目,以及城市基础设施及公共服务领域,如城市供水、供气、污水和

垃圾处理等收费定价机制透明、操作程序成熟、有稳定现金流的项目,应优先适用使用者付费方式。

而针对一些收费难以完全覆盖支出的项目,就应该按照可行性缺口予以补助或者直接由公共财政付费,这也要求政府在年度预算或是基金预算中提前安排财政资金,需要根据《预算法》来严格规范相关的预算安排。按照2016年10月11日财政部《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》(财金[2016]90号,以下简称90号文)提出“对于政府性基金预算,可在符合政策方向和相关规定的的前提下,统筹用于支持PPP项目”,这也使得PPP项目当中社会资本的收益来源有了稳定保障,特别是对于土地储备综合开发的PPP项目而言,土地出让金等收入属于政府性基金收入,能够用作收益来源,必然能够进一步提升社会资本参与土地储备综合开发PPP项目的积极性。

而在其他收益来源上,社会资本方一方面可以通过产业企业的服务增值费用来获得收益,比如投融资的直接服务费用与咨询管理费用,另一方面也可以按照财政部、民政部在2017年下发的《关于运用政府和社会资本合作模式支持养老服务业发展的实施意见》(财金[2017]86号)中提出的“建立政府付费、使用者付费和开发性资源补偿相结合的项目回报机制”,适当增加某些具有经营价值的项目作为配套资源来补偿社会资本方的收益,减少公共财政的付款压力。但在具体落实阶段,相关的制度也需要进一步细化才能够顺利落地,比如相应的项目规模边界、收益标准、经营年限等等,都需要做出进一步的规范。

#### 五、结语

可以说,随着社会资本在多个公共服务领域的参与意愿、参与能力与实际参与程度日趋成熟,PPP模式已经成了许多领域建设发展的大势所趋,土地储备综合开发也不例外。以PPP模式综合开发土地储备,在很大程度上减少了公共财政压力,同时还改善了高速城镇化背景下公共部门在土地储备综合开发商的专业短板,更有效提升了土地储备综合开发项目的后期运营水平。

#### 参考文献

- [1]李文典.土地储备综合开发PPP项目收益模式研究[D].北京:首都经济贸易大学,2018.
- [2]林华鹏.片区综合开发PPP项目的困境破解路径解析[J].四川建材,2021,47(09):214-215.
- [3]刘志刚.政府推进区域开发的商业模式研究[J].经济师,2020(04):63-64+66.
- [4]张琦.财科院PPP沙龙第五期:“土地资源在PPP项目中的运用”专家观点摘录[J].财政科学,2018(09):157-160.