

华夏幸福固安产业新城： 政府与社会资本合作的新模式



Sponsored by



2018年3月



华夏幸福固安产业新城： 政府与社会资本合作的新模式

建设新型卫星城市在中国呈现上升趋势，然而中小城镇常常缺乏城市扩建的资金与人才。与此同时，住宅地产领域不断加强的监管措施也促使开发商不断寻找监管风险较低的项目。城镇化过程中政府与社会资本的合作项目（以下简称PPP），由于能够同时解决政企双方关切的问题，已成为有效的方案。然而城市的长期发展还需要吸引投资以促进产业升级，创造就业，以及提高生活质量。华夏幸福基业股份有限公司（以下简称华夏幸福）通过打造房地产行业最大的招商引资和服务团队，提供了超越传统公私合作所带来的资本和建造价值。华夏幸福备受赞誉的项目“固安产业新城”就显示了开发商可以通过提供服务来实现公共开发项目的长期财务回报。

华夏幸福的企业简史

华夏幸福的创始人王文学在领先市场趋势方面有着不同寻常的才能。1992年，他大胆地从一份政府工作离职，并在河北廊坊开了一家火锅店。他的“下海”之举很快被证明是成功的。他不仅扩大了餐厅的业务，也通过客户了解到新的商业机会。此后不久，他进入建筑行业，专注于政府和企业办公室的装修业务。1998年，当政府宣布不再为职工提供免费住房时，王文学转而开发住宅地产项目。

虽然华夏幸福在1998年成立之初是一家传统的房地产开发商，但王文学很清楚，他的公司在建造和成本方面可能无法长期与大型开发商竞争。因此他需要以某种方式让公司与众不同。华夏幸福的总部位于廊坊市，刚好处于北京和天津这两个主要城市的正中间。凭借这一地理优势，华夏幸福迅速确立了其帮助地方政府进一步推动城镇化和现代化的定位。

中国在2000年代初期开始出现的空置“鬼城”现象是城市化项目需要吸取的一个重要教训。换句话说，成

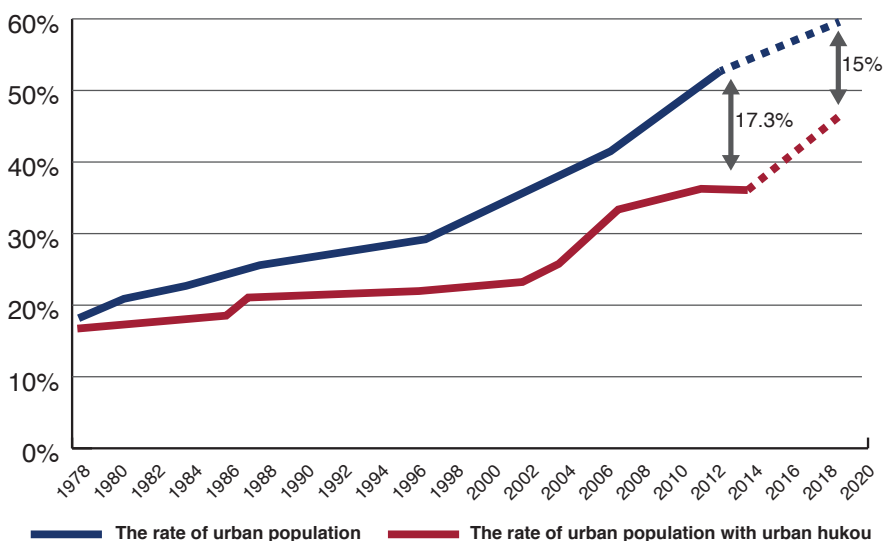
功的城市化项目是那些能够吸引私人企业投资的项目，而这常常需要通过专业化的产业城镇来实现。为达到这一目标，华夏幸福努力发展其招商引资部门。截至2016年底，已有将近1,000名员工致力于为华夏幸福产业城引入新的落户企业并提供相关服务。华夏幸福的招商团队包括来自目标行业的60多位前高管（如航空航天制造业），拥有城市发展专长的前政府雇员，以及跟踪数十万潜在客户资源需求的数据库，所有这些都旨在确保在华夏幸福产业城经营的企业能够获得一流的服务。作为回报，地方政府同意以税收补贴或土地使用形式向华夏幸福支付数目可观的佣金。

截至2016年，华夏幸福的招商部门经手的PPP模式的产业新城投资已达到1000亿人民币（150亿美元）。如今，在中国和海外已有30多个华夏幸福建造和支持的产业城镇投入运营。此外还有几十个新的“产业城镇”项目也在进行中。固安新城是华夏幸福的旗舰项目。它现在也成为中国政府希望在全国各地推广的“新型”城镇化模式。

加速城市化？中国建设卫星城市的推动力

截至2016年，中国14亿人口中有超过57.4%的人被统计归类为城镇常住人口。这意味着，与2012年相比，有超过6700万人（相当于法国总人口）成为了中国大城市的新居民。然而，这一群体中有很一部分没有取得城镇户口，这也给现有的基础设施和相关服务行业带来了更大压力，因为政府对基础设施的投入通常按照官方的常住人口数量来进行分配。

图1：中国城镇人口与户籍人口的增长率



来源：新华社

中国政府已经认识到就业机会，收入增长和生活质量问题是城镇化发展的重要拉动因素，政府正试图通过卫星城市的发展来应对这些需求以及随之而来的中国大城市人口过度膨胀的问题。具体而言，中国计划在未来20年投资6-7万亿美元，以支持“新型城镇化”的发展。在“以人为本”的核心思想指导下，这一新政策将继续提高中国城镇化水平作为中国现代化的必要举措，但政府也将通过促进城市及全国范围内的均衡发展，寻求更有序地推动城镇化进程。

要了解中国主要大都市区在经济方面的重要性，可以参考以下数据：中国的京津冀，长江三角洲和珠江三角洲地区以2.8%的国土面积集聚了18%的人口，却创造了36%的国内生产总值。在这些大都市区附近建设产业城镇将有利于促进就业，降低生活成本和提高生活质量，从而减轻对大城市基础设施的压力。换言之，人们可以实现在城市生活却不必承担城市化带来的负面效应（如污染，交通堵塞，资源短缺和垃圾处理）。

尽管中央层面出台了这些支持性政策，但小城镇的市政府往往缺乏进一步区域化发展的财政能力和企业关系。根据中国统计局的资料，中国比较贫穷的省份，例如贵州和海南，其政府债务与税收收入之比高达200-500%。2016年4月，在新一轮中央政府针对地方政府的去杠杆化行动中，财政部禁止这些政府机构使用卖地收入来偿还债务。这种限制也遏制了通过土地抵押来融资的行为。与此同时，小城镇的政府大多在吸引私人投资进入本地市场时四处碰壁。毕竟，公司在寻找新址时考虑的不仅仅是税收减免政策，而更多的是既能支持其商业活动也能吸引优秀人才的配套服务。 总而言之，中国的地方公共部门一直急需制定新的战略来克服其发展上的障碍。

在中国住宅和商业房地产领域，开发商都同样面临着更多的监管和更动荡的市场。在过去的18个月中，北京，上海，广州和深圳的新建住宅价格上涨了30-50%。今天主要城市的房地产价格已经比2012年上涨了200-500%，新项目的土地成本也在水涨船高。此外，

地方政府已经开始实施新的住房配额来给房地产市场降温。例如，截至2017年3月，北京市宣布，商业机构购买的公寓在出售前必须至少持有三年。北京市的政策也规定，夫妻在离婚后一年之内购房仍受到“一户一房”的限制。一些专家，如北京大学的教授金李等认为“中国房地产黄金十年其实已经结束”。有鉴于此，中国的房地产开发商一直在寻找新的商业模式，许多房企也纷纷探索与公共部门合作的可能性。

政府与社会资本合作模式的演变与兴起

80年代以来，私营企业在中国基础设施建设中发挥了重要作用。最值得注意的是，中国启动了一系列BOT（建设-运营-移交）项目，以支持发电厂和水处理厂的建设。这些项目最初都是外商投资，之后才开始有国内企业参与。这类公私合营项目也存在较高的风险，其中之一就是法律框架经常变化。例如，中国

表1: 城市建设中不同模式的角色和责任对比

	传统发展模式	政府与私人资本合作(PPP) 发展模式
土地来源/所有权	开发商：支付保证金从拍卖中赢得土地;施工进度很大程度上取决于周边地区的开发情况 政府：出售土地获得一次性现金流	开发商：以较大优惠获得土地;由于城市发展计划更加透明，更能够掌控施工进度 政府：利用优惠的土地吸引私人投资以实现长期经济发展
融资	开发商：通过贷款为小型住宅项目的建设融资;市场收取高额利息以抵消监管风险 政府：通过借债发展当地基础设施建设	开发商：政府的支持消除了市场对于监管障碍的疑虑;开发商能以较低的利率获得贷款 政府：将发展的资金负担转移给私营部门，但仍保持了对城市发展财政状况的较高控制
建设	政府：直接管理供应商和项目进度，给政府官员带来压力	开发商：拥有建设项目;在建设和供应商关系等方面的经验有助于管理成本和进度
吸引私人投资	政府：地方政府的商业关系有限；缺乏帮助企业落户新城的人力和经验	开发商：拥有在全国范围内吸引私人投资的关系网络;致力于帮助私营企业过渡的大型团队（例如，人才招聘和地方税务管理）

来源：中国ppp服务平台

第一个私人融资的PPP项目，即位于福建省的刺桐大桥，在建设之初由于获得了30年的特许经营期限，企业对通过之后数十年的收费来收回投资抱有很大期望。然而，由于当地政府随后又建设了几座不收费的大桥，直接导致了通过刺桐大桥的车流量下降。

到了21世纪初，中国的经济繁荣急需进一步的基础设施的结构性改革。2004年，考虑到在基础设施领域内的新一轮PPP项目浪潮，中国住房和城乡建设部（住建部）规范了PPP模式中合作伙伴的资格条件，支付流程和纠纷调解机制。最为重要的是，这一里程碑式的规定强调，在没有严重影响公共利益的情况下，合作的政府一方不得干涉其私营伙伴的运营或修改合同条款。这一变化对城市化项目具有重要意义。表1显示了传统城市发展模式与PPP发展模式之间的一些主要差异。

截至2016年末，中国PPP服务平台报告称，目前正在进行的PPP项目共有10,000多个，比2016年初增长了50%。

如上所述，政府与社会资本合作有助于解决城市政府的资金短缺问题，并使开发商能够直接参与并长期受益于成功的城市化项目。正如中国北方著名的康巴什“鬼城”所警示我们的，基础设施的升级本身并不能驱动增长和人口流入。只有引入能够创造就业机会的私人投资才能吸引居民入住新城。此外，为了吸引这种投资，新型政府与社会资本合作模式必须开发一系列为特定行业的需求而量身定制的辅助服务（例如税务加急办理和行政支持服务）。完善这类服务不仅有助于某个特定的工业城市或卫星城市的蓬勃发展，也能提升开发商的品牌价值。也正是由于其提供的全方位服务，华夏幸福既满足了商业需求，也帮助地方政府在发展现代化新城的竞赛中赢得优势。

华夏幸福的不同之处：招商与服务

华夏幸福在这种新型PPP模式的运营方面领先其他公司数年。由于其出色的招商和服务部门，该公司在发展特定类型的产业城镇（例如高科技芯片，航空航天技术）方面已经奠定了其行业专家的声誉，并成为市场的领导者。此外，来自于这些增值服务的收入也补充了公司原有的通过税收补贴与土地开发的营收来源。

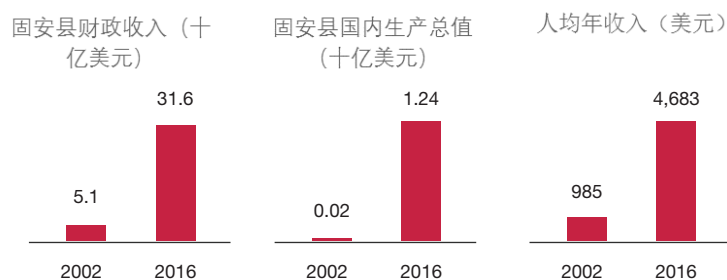
华夏幸福 PPP模式的营收效应非常显著。例如，华夏幸福在政府提供的土地上开发住宅楼。伴随着城镇化的深入和房价上涨，公司的营收能力也不断增强。这也会激励华夏幸福的招商部门更迅速地行动，吸引投资者入驻新城并尽力迎合他们的需求。如表2所示，招商部门为华夏幸福带来了96%的毛利率，并贡献了其60%的毛利润。有鉴于此，华夏幸福不再是传统的房地产开发商，而成为以地方政府为主要客户的服务提供商（见表2）。

表2: 华夏幸福收入与利润细分 (2016)

	营业收入 (百万美元)	毛利率 (%)	毛利 (百万美元)	占公司 总毛利的百分比
招商服务 (咨询服务)	1,646	95.8%	1,576	60%
住宅销售	4,003	20.6%	824	30%
其他 (如土地出售和维护)	2,369	11.0%	261	10%
总计	8,018	33.2%	2,661	100%

来源：华夏幸福2016年年度报告

图2: 固安县关键绩效指标经济的变化 (2002, 2016)



来源: 固安县政府

图3: 固安工业园区的地理位置 (固安县)



来源: 华夏幸福

固安的位置也十分有利于其成为附近大都市的卫星城市。2016年北京的人口已经达到3000万，而2010年至2015年间，天津的人口也已经从1000万增加到1500万，这对于基础设施和居民的住房承受力都造成了巨大的压力。固安在地理位置上的优势意味着只要它能够吸引商业入驻，就有可能聚集更多周边的优秀人才。

寻求互利共赢：固安新城PPP协议

华夏幸福提出了“1+1>2”和“政府主导、企业运作、合作共赢”等发展口号，致力于打造其作为地方政府增值合作的伙伴和协助者的定位。尽管如此，这种伙伴关系也给华夏幸福带来了相当大的启动风险，包括监管风险，运营风险，当然还有债务。

在固安产业城的案例中，华夏幸福承担了城市规划和设计，基础设施和公共设施开发，城市运营管理以及产业招商的责任。当地政府只负责在合同期内对项目进行审批和监督，并仅在合同到期后才能获得工业园区的全部所有权。这一机制不但促使华夏幸福不断努力吸引产业入驻固安新城，也让华夏幸福与地方政府建立了类似收入分成的合作关系，华夏幸福能够从政府获得落地投资额的相当一部分作为收入。由于中国政府不能直接向私营企业转让税收，所以利润分成会以咨询费的形式支付。就固安而言，据报道华夏幸福以咨询服务费的形式获得了相当于新产业投资额45%的佣金。

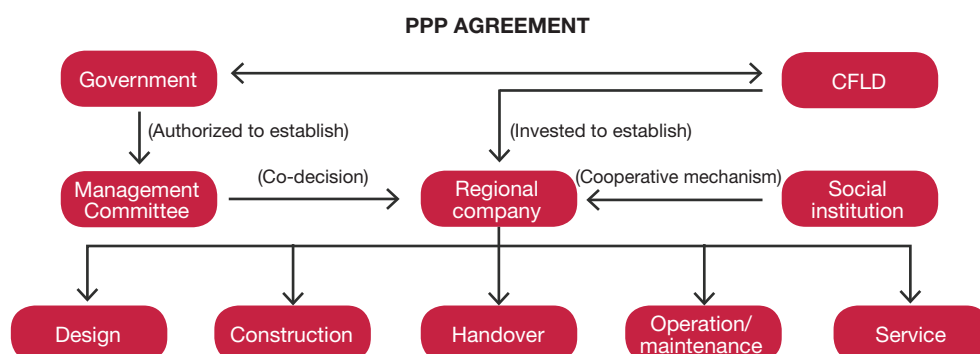
为了配合这一模式，华夏幸福为其每个PPP项目创建了一个“区域公司”。这个区域公司是华夏幸福的子公司，是承载了PPP运营目标的SPV项目公司（见下图）。最重要的是，SPV项目公司在招商引资方面的能力确保了固安新城的成功运营。

华夏幸福的成功之道：招商服务

华夏幸福的固安SPV项目公司开发了一系列吸引投资的服务，其中包括：

- 行政服务：支持企业的行政需求（如税务注册，专利申请，法律与金融咨询）

图4：固安的PPP模式



来源：华夏幸福

- 政策服务：为企业提供利用地方政策和补贴的咨询；为满足企业需求与地方政府协商
- 附加服务：
 - 供应链与人才管理：帮助企业在固安整合资源并建立供应链与人才库
 - 加速器：为中小企业发展提供来自行业专家的运营支持
 - 融资：帮助有融资需求的企业对接其他投资机构
 - 基础设施支持：保障后勤需求（如为工厂建造工人宿舍）

对于许多公司来说，SPV项目公司的全套服务是他们决定入驻固安新城的关键因素。例如鼎材科技发展有限公司，一家大型OLED生产企业，就特别关注无尘车间的建造标准。尽管其他的工业城镇愿意提供土地和税收补贴来吸引这家公司，华夏幸福的项目公司则从其现有的航空航天客户那里请来了建造无尘车间的专家，以确保鼎材在固安落户。一位鼎材的高层管理者后来表示，SPV项目公司“理解了[鼎材]在建造新工厂方面的独特技术需求和条件。”

除了提供功能性支持外，SPV招商团队在选择投资目标方面也颇具战略眼光。就固安而言，这个产业新城最初是以京东方科技集团为龙头进行发展的，该集团是显示器研发和制造领域的世界顶级企业。京东方在

固安落户之后，华夏幸福便与京东方的供应链中的30多家公司进行接触，相继引入了林德集团，天马辉电子，融安特智能科技，脉极客医疗科技等公司。

为了使固安的发展潜力更加多元化，并增强其创新能力，华夏幸福还建立了多层次融资体系，包括特定行业风险基金，以及与多所大学，研究机构和企业孵化器的

合作关系。通过扮演投资者或股东的角色，华夏幸福不但能在确定公司选址方面发挥作用，同时也能为促进公司发展提供解决方案。对于早期企业来说，这种指导和支持极具吸引力，因此不同规模的龙头企业纷纷选择入驻固安工业城的工业园区。华夏幸福最近还与太库孵化器建立了战略联盟，以建立一个创新孵化器来帮助高速增长的初创企业。

为了提高招商的有效性，华夏幸福的SPV项目公司拥有一套CRM数据系统，其中包含近百万家中国公司的运营和资源需求数据。这样项目公司就能够有选择性地针对目标行业里下游制造商的领导企业进行招商。正如京东方科技集团的例子所显示的，引入下游制造商进入固安能够鼓励同一产业链上的小型上游企业搬迁到新城以服务其下游客户。当项目公司说服显示器制造领域的龙头企业京东方科技集团在固安设立新的移动显示生产基地时，京东方30家供应商和合作伙伴也随之搬到了固安，使其成为中国首屈一指的移动显示基地。

华夏幸福还与30多所国内一流大学达成合作协议，并成立数个研发机构，包括清华XIN中心、清华大学-固安中试孵化基地、中科院中试孵化产业园等，以推动科研成果的转化。截至2016年底，已有36个创新项目

在固安落户。此外，华夏幸福也与翌光科技，华电天仁等科技公司建立了战略联盟，并共同组建了多家研究机构以鼓励创新，从而提高工业园区的整体创新水平。

如今，固安成为河北省经济排名第二的县市。这也使得北京一直将固安作为中国新型城镇化的一个成功样本。这种模式超越了传统上利用社会资本降低政府投资风险的做法，而转向于聚焦服务和长期运营，以确保可持续的发展项目。

展望未来：潜在的风险与挑战

华夏幸福已经开始将其固安模式扩展到中国其他地区以及海外，这也带来了关于固安的成功是否能够在别处复制的问题。毫无疑问的是，对这类项目的需求大

量存在。近几个月来，华夏幸福已经签署了数十份新合同来发展其他地区的新城镇。随之而来的则是不断寻找愿意在这些新城镇落户的私营企业的压力。问题在于，除了其创新性的“产业新城”发展模式以外，固安的成功是否同样应该归功于其独特的地理优势。毕竟，由于固安离北京、天津以及北京机场的距离都很近，它能够为已经在京津两地运营的企业提供降低成本，却不影响竞争力的机会。除此以外，中央政府很可能会继续密切关注地方政府的融资策略，因此，不论是华夏幸福或是其他开发商都不可避免地需要承担政策风险。

本文所引用的资料详情，请参见英文原文，链接为 <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/cfids-guan-new-industry-city-new-kind-public-private-partnership>