

XIYUAN 习远

价值提升专家

2020年

03

第四期

习远PPP远见

运营调研——古城旅游行业运营调研
浅析LPR取代人民币贷款基准利率对PPP项目融资及调价的影响
疫情对基础设施和公共服务的趋势影响
关于《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》的简要解读



2020年第4期

主办：青岛习远咨询有限公司
责任编辑：张芳
责任校对：宋文斐 李璐霞
版式设计：常雯青
联系地址：青岛市崂山区深圳路21号
电话：0532-82107320



微信扫描二维码
获取更多及时资讯

Contents

目录

运营调研——古城旅游行业运营调研

一、古城旅游概述

- (一) 古城旅游的发展基础
- (二) 古城旅游的特征

二、古城旅游的传统开发模式与开发现状

- (一) 古城旅游的传统开发模式
- (二) 古城旅游开发现状
- (三) 古城旅游主要运营方
- (四) 实地调研成果

1. 台儿庄古城
2. 青州古城
3. 即墨古城

三、古城旅游PPP模式的探索与实践

- (一) 古城旅游PPP项目类型
- (二) 古城旅游PPP项目应用案例

1. 河南省开封宋都古城文化产业园清明上河城（一期）PPP项目
2. 福建省漳州古城保护开发（一期）启动工程PPP项目
3. 青海省贵德古城旅游开发PPP项目

四、成果转化—建立莒国古城PPP项目运营财务模型

- (一) 了解古城
- (二) 预测旅游人次
- (三) 分析运营维护成本
- (四) 分析经营收益
- (五) 模型测算结果

五、关于古城旅游行业的若干思考

- (一) 行业的可持续发展
- (二) 行业存在的问题与发展建议

习远原创

- 浅析LPR取代人民币贷款基准利率对PPP项目融资及调价的影响
- 新型冠状病毒感染肺炎疫情影响下的PPP项目采购实务思考
- 关于《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》的简要解读

古城旅游行业运营调研

■ 王凯、殷晓真

与森林资源、水资源等自然资源相比，历史城镇是一种文化资源，这种资源对人类的主要价值是精神生产和精神源地，是人类生活环境多样性不可缺少的组成部分；历史城镇也是现代人围绕或聚居的场所，现代经济与现代生活方式对古城历史环境带来着前所未有的冲击；历史与现代的碰撞产生出此消彼长的矛盾，解决这一矛盾的有效途径就是发展文化经济。古城镇在现代经济发展中，其突出优势是历史文化资源优势。要把这种资源优势转化为经济优势，发展旅游业是一条有效的途径。

在我国，习惯将具有久远历史背景与特定文化特征的历史城镇称之为古城。出于发展绿色经济的需要，越来越多的地方政府在国家倡导发展旅游的若干政策指引下，将地域范围内的“古城风貌”与“文化旅游”结合起来，走出了一条古城旅游的特色发展之路。时至今日，这种极具特征旅游类型发展的情况如何，其与目前广泛开展的政府和社会资本合作（PPP）模式融合的程度如何，我们带着这样的问题组织了本次调研。

探究古城旅游的发展现状、了解 PPP 模式在古城旅游发展中的应用；这两项内容是我们此次调研的主要目标。同时我们希冀在调研过程中能够获得真实的游客代入体验、实际的运营数据、专业的行业论点，从而达到本次调研的终极目标——通过调研建立莒国古城 PPP 项目运营财务模型。为达成终极目标，我们按照时间递进原则列出了分项目标，建立了目标实现任务轴作为调研的整体任务规程，其具体为：深入在线了解调研对象→梳理着重了解点→实地调研→电话调研→资料调研→建立测算模型→主管领导交流→修订模型→形成成果文件。

下面叙述的内容是此次调研的主要成果与所思所想，我们通过调研报告的形式体现并公布出来，希望可以为古城旅游行业的发展起到微小的作用。

一、古城旅游概述

（一）古城旅游的发展基础

1. 物质发展基础

中国拥有五千年文明，悠久的历史赋予了中华民族丰富的文化遗产。在古人“天人合

一”的哲学思想指导下发展起来的数百座现仍保存较为完整的古城镇是文化遗产中最耀眼的部分。古城镇凝结着古人文化底蕴与建筑智慧的结晶，中华传统文化的精髓在这里被继承下来，许多珍贵的物质文化遗产与非物质文化遗产在这里被保存下来。古城镇是华夏民族建设家园的直接物证，一砖一瓦都是绚丽瑰宝。正是这些承载岁月流转，文化印记甚至历经战火的古城，构成了古城旅游发展的物质基础。

2. 政策发展基础

中国旅游业的发展从无到有、从小到大，历经改革开放的整个过程。目前已经形成一个规模巨大的产业体系，对国民经济和社会的发展做出了巨大的贡献。取得这样的成果与国家的大力支持是密不可分的。随着我国深入建设法治社会的步伐稳步前进，涉及旅游规划、开发、管理等方面的法律与规范日益健全。仅近三年，国家层面就发布多项政策规范助力这项绿色的幸福产业。其中占据核心地位起到引导作用的主要包括：

2016年，国务院印发《“十三五”旅游业发展规划的通知》。《通知》将旅游业确立为“幸福产业”，指出全面建成小康社会对旅游业发展提出了更高要求，为旅游业发展提供了重大机遇，我国旅游业将迎来新一轮黄金发展期。旅游业将呈现需求品质化、竞争国际化、发展全域化、产业现代化的发展趋势。要求大家明确旅游业发展新要求、构建发展新模式、扩大旅游新供给、拓展发展新领域，准备迎接即将到来的全民旅游时代。

2017年，中共中央、国务院发布了《关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》。文件首次提出了“旅游+”的概念。同时提出要大力发展乡村休闲旅游业，充分发挥乡村各类物质与非物质资源富集的独特优势，利用“旅游+”“生态+”等模式，推进农业、林业与旅游、教育、文化、康养等产业深度融合，丰富乡村旅游业生态和产品，打造各类主题乡村旅游目的地和精品线路，大力改善休闲农业、乡村旅游、森林康养公共服务设施条件，完善休闲农业、乡村旅游行业标准等。

2018年，国务院办公厅印发《关于促进全域旅游发展的指导意见》。意见提出要做到旅游发展全域化、旅游供给品质化、旅游治理规范化、旅游效益最大化。提出要加快旅游供给侧结构性改革，着力推动旅游业从门票经济向产业经济转变，从粗放低效方式向精细高效方式转变，从封闭的旅游自循环向开放的“旅游+”转变，从企业单打独享向社会共建共享转变，从景区内部管理向全面依法治理转变，从部门行为向政府统筹推进转变，从单一景点景区建设管理向综合目的地服务转变。

通过上述政策能够看出国家对于发展旅游行业的决心之大，力度之强。古城旅游作为旅游行业的重要品类，自然包含在政策鼓励的范围之内。近年来市场的反馈也的确表现出古城旅游正在历经快速的发展。目前全国成规模的旅游古城超过一百个，正在修复与建设中的古城也超过十个。在影响力方面，如丽江、大理、乌镇这样的古城早已蜚声国际，成为世界旅游的热点。

（二）古城旅游的特征

古城旅游是指以古城镇为旅游目的地，将古城的历史文化资源作为开展旅游活动的主要吸引物，开展文化考察游、名胜古迹游、体验民俗风情游等多种形式的旅游，让旅游者在古城游览过程中达到文化研究、文化修学的目的。古城旅游具备一定的核心特征，其具体表现在如下几个方面：

古民居建筑。古城中遗留的古代民居建筑具有深厚历史底蕴，有些仍沿用至今。游客可以在不同地域的古城之内体会不同风格的古民居建筑的魅力。无论是北方风格如平遥古城的青砖大宅，精雕细刻，匠心独具；亦或是西南风情如凤凰古城的木制吊脚楼，临江而立，险峻迷人，都使游客向往一探究竟、尽兴览阅。

特色景观。古城在景观风貌上与现代城市街景有很大反差，带有年代距离感。具有传统特色的古屋、古街、古巷、古道、宗祠、寺庙等聚集了特殊区域文化景观和历史文化景观，身处其中仿佛可以穿越古今，回看历史斑驳的光影，品味岁月积淀的味道。

民俗信仰。各类建筑景观融合的是古代思想、文化、礼制、家族、宗教等思想观念，具有重要的历史文化意义。千百年来，佛教文化、基督教文化、伊斯兰教文化在中国交织发展，古人在古城内留下的宗教痕迹令如今的信徒们怀古尊崇。而不同民族的民俗文化展现更是令普罗大众感到新奇，增加见识。

在吸引游客，营造文化氛围上，古城旅游也具有一定的特点：以休闲做文化。深入挖掘古城的雅趣生活，通过休闲娱乐传承闲适特质。以商业现生活。深入挖掘市井百态的万象生活，通过街区商业呈现。以旅居做氛围。依托古城原有生活底蕴，通过住宿体验最终还原城市生活美学。

二、古城旅游的传统开发模式与开发现状

（一）古城旅游的传统开发模式

一座古城从历史中走来，当她准备掀开岁月的面纱，以新的面貌出现在世人的眼前之

前，必须历经的是开发的过程。不同的开发类型与运营模式，决定了古城呈现的最终形态。

1. 开发类型

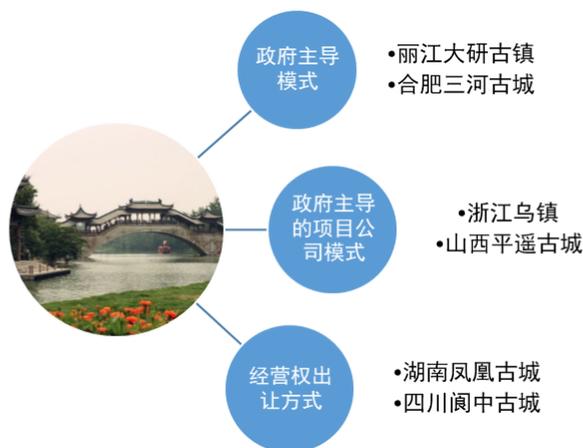
在我们分析中国的古城传统开发模式之前，不妨先了解一下国外对于古城开发的两种方法：一是完整保持古城原貌，再现昔日历史情景。如美国的威廉斯堡，它保持了18世纪独立前的城镇布局建筑形式，城郊地区保留着那个世纪的风车、磨场、农舍、麦仓。古城服务人员、导游、马车夫、官府侍从都穿着18世纪的服装，古城的两端外围专门开辟一片商业区，利用旧时建筑，保持风貌协调，内部设施现代化，出售各类旅游用品。二是保持古城特色，展示传统风格。以意大利威尼斯与佛罗伦萨为代表，保持历史遗存原貌，也不排斥现代生活的介入。

这二种方式从环境开发角度来看，前者属于分离型开发，本地居民居住与旅游观光地区分离；后者属于融合型开发，居民生活与旅游观光共存，把当地人拥有的优秀文化和产业的诸要素如习俗、产业、土特产品、庙会、祭祀活动、传统艺术表演等组合起来，开发出市民表演地区文化传统而且游客能亲身体验的交流场所、设施。

中国古城旅游依托的是具有独特自然与人文景观的历史文化名城。所谓古城，往往指的是有深厚文化积淀，在历史传承中形成了独特文化价值、重大历史价值或纪念意义的城镇。古城特殊的历史文化价值，不仅体现了特定时代和地域的历史、文化、民俗、艺术形式以及生活形态等丰富内涵，同时也是我们研究过去历史的重要依据。在如今的中国，不同的古城之间在“人城融合”的程度上的不尽相同。有像台儿庄古城、平遥古城这样已不承载本地居民居住功能的，也有像丽江古城、大理古城这样居民仍然在古城内生活居住的。所以中国古城的开发类型是“分离型开发”与“融合型开发”兼而有之，这往往视古城的历史发展沿革与当地的用地政策而定。

2. 运营模式

古城旅游开发比起一般的旅游景区开发在投融资体制方面面临更多的困难和挑战，具体表现为：开发进程时间长、与古城城市化相结合、产权关系复杂牵涉面广、面对提升区域经济体综合竞争力的压力。通过梳理古城旅游兴起和发展的脉络，总结出三种古城旅游开发模式：



(1) 政府主导模式

也可以称之为“平台模式”。政府运用掌握的城市规划审批权力对古城旅游开发进行宏观的管理；开发资金的投入主要依赖地方财政，但是对公共设施的投入引入相关的市场机制，对游客收取费用（古城保护费用），对具体的旅游开发项目不作具体干预，主要通过城市规划和行政审批来调控。

优点：旅游发展规划着眼长远、科学、有宏观意识，能保障本地区旅游业健康有序地发展，有效地避免了旅游开发中重复建设、盲目建设，有效遏制急功近利的短期开发和破坏性的开发。旅游景区开发经营利润直接归当地政府，避免了国有资产的外流。

缺点：权力集中的管理模式不利于快速的对市场作出反应。政府的财力有限，容易丧失抢占市场的先机。

代表案例：丽江大研古镇、合肥三河古城。

(2) 政府主导的项目公司模式

政府成立相应的旅游开发项目公司，相关资产以政府财政拨款的形式注入项目公司（或者以资产作价形式出资，资产所有者拥有项目公司相应的股权），项目公司以政府组织注入的资产为抵押，向银行借款，获得的资金用于古城旅游项目的开发，旅游开发所获得的收益用于偿还银行借款，如此滚动开发古城旅游。

优点：政策法规的束缚降低，可以大大提高市场化程度。解决了旅游开发的资金短缺问题，具有巨大的融资能力。市场化运作可以带来先进的管理机制和经营机制。

缺点：这种开发模式对当地的旅游环境要求较高，在经济比较发达，市场机制比较完善，旅游业发展比较好的地区开展能体现出优势。

代表案例：浙江乌镇、山西平遥古城。

(3) 经营权出让模式

地方政府将管辖范围内的旅游景点（资源性资产）开发出来后，通过出让旅游开发经营权的方式，吸引投资商介入古城旅游开发。由投资商根据自身优势，结合市场需要对外融资，继续古城旅游开发进程，政府只在行业宏观层面上对投资商进行管理。

优点：开发资金由投资开发商负责，解决了旅游开发的资金短缺问题。避开了市场机制不完善，旅游业发展不佳带来的相关问题。

缺点：政府的管理权限减弱，对投资商的约束力不大。投资商为了尽快收回投资，可能重视短期利益，而造成对自然旅游资源的破坏。

代表案例：湖南凤凰古城、四川阆中古城。

3. 不同运营模式下的代表案例介绍

(1) 丽江大研古镇

1) 区位与历史

作为政府主导模式下的成熟案例，丽江大研古镇的开发与运营具有代表性意义。丽江位于云南省西北部云贵高原与青藏高原的连接部位。市区中心海拔高度为 2418 米，与四川阆中、山西平遥、安徽歙县并称为“保存最为完好的四大古城”。大研古镇、束河古镇与白沙古镇共同构成丽江古城。

大研古镇坐落在丽江坝子中部，面积约 3.8 平方公里，海拔 2416 米，始建于南宋末年，至今已有 800 多年的历史。大研古镇近千年来一直是滇西北政治、经济、文化、军事重镇，是元代的路宣抚司、明代的丽江军民府、清代的丽江府的驻地。

雍正元年（公元 1723 年）阿知立，和日嘉、阿宝等人不堪木氏土司的剥削，上省城告状，导致丽江府改土归流，结束了木氏土司元代以来近 470 年世袭 22 个其位，土司木得到木钟的统治。乾隆三十五年（公元 1770 年）设置丽江府，丽江县。

民国二年（公元 1912 年）丽江废府留县，县衙门迁入原丽江府署衙内，民国三十年（公元 1941 年）在丽江设云南省第七行政公署及丽江县政府。1949 年设丽江专员公署及丽江县人民政府，1961 年设丽江纳西族自治县。

丽江古城因为集中体现了纳西文化的精华并完整地保留了宋元以来形成的历史风貌，于 1986 年 12 月被国务院列为中国历史文化名城。1997 年，丽江撤地设市，同年 12 月 4 日在意大利那不勒斯召开的联合国教科文组织世界文化遗产委员会第 21 次全体会议上，丽江古城被列入《世界文化遗产名录》。2001 年，丽江古城管理委员会正式成立。

2) 特点

特点之一，丽江人找准了坚守与创新的支点，使文物遗产的保护与旅游产业的发展相互协调。业界普遍对于古城开发的看法是“开发即意味着破坏”。然而，丽江的景致彰显出的却是一幅幅人与自然和谐共荣的优美画卷。明媚的阳光、湛蓝的天空、清新的空气、休闲的意境，能充分让置身其中的人们从紧张、繁重的工作、生活、学习中解脱出来，让身心得到舒展和休闲。丽江市先后投资 4 亿多元实施规模浩大的重建和整治，完成了 1300 多户、5000 多人的搬迁。多年来，丽江人在培育发展旅游产业的进程中，通过发扬勇于探索、敢为人先的精神，创造了民族文化与经济对接的“丽江现象”，世界遗产保护与旅游业协调发展的“丽江模式”，这是文物遗存的保护和展示上的创新。

特点之二，丽江人创建了新的管理模式，文物遗存得到了有效的保护。对文物实行封闭式管理是常用做法，但丽江大研古镇的开放式管理与木府的封闭式管理有机结合使人耳目一新。丽江古城是我国历史文化名城中唯一没有城墙的古城。庞大的古旧建筑群和现今的城区面积成了文物遗存中的一个不可分割的整体，任何人都可以从四面八方走进古城。对于消解人员流动游览带来的文物安全管理压力，丽江人是这么做的：一是全民动员，广泛宣传。古城的大街小巷中张贴及悬挂着的宣传标牌，配合发放《创建首批全国文明城区倡议书》，通过这样的方式告诉人们，提升城市形象、改善人居环境、促进经济社会又快又好发展是全社会的事情，大家共同的责任。通过大力宣传造势，丽江古城的保护更加深入人心。二是文物管理部门体制健全，管理到位。丽江市在遗产保护管理法制建设方面作了不懈的探索与实践，先后出台了很多关于保护古城的地方性规定和办法，对丽江古城的有效保护起到了至关重要的作用。丽江人不断探索合理的管理体制，通过多年来的不断探索和总结，目前已形成了一种“多级联动、合理分工、协调配合、荣辱与共”的古城管理模式。三是丽江人千年守望，细心呵护。丽江是与其保存浓郁的地方民族特色与自然的美妙结合的典型，具有特殊的价值。新中国成立以来基本格局始终不变，核心建筑依存，恢复重建如旧，保存了历史的真实性。

特点之三，丽江人大力弘扬民族文化，积极打造知名文化品牌。丽江是全国少数民族主要聚集地之一，这里每一个民族的衣、食、住、行及婚恋、丧葬、生育、节典、礼仪、语言、文字、图腾、宗教、禁忌、审美，在丽江古城都有具体体现，几乎包涵了整个云南省纳西族的东巴文化、大理的白族文化、傣族的贝叶文化、彝族的贝玛文化，泼水节、刀

杆节、插花节、火把节、木鼓节、三月街、神话、史诗、歌舞、绘画、戏曲、古乐等民俗风情同样在这里可以追踪溯源。丽江之所以形成多民族文化特色，这得益于丽江对于这些民俗文化的兼容并蓄，得益于丽江人结合旅游平台大力发展文化产业。近年来，丽江不但推出了《纳西古乐》、《丽水金沙》等一大批在国际国内产生影响的文艺节目，同时还吸引了《千里走单骑》、《茶马古道》等一大批影视作品在该地拍摄，使丽江文化产业成为西部少数民族地区的一大亮点，为促进丽江文化产业的蓬勃发展产生了积极的影响。

特点之四，丽江人善于宣传造势，着力打造文化精品工程。四方街、东巴谷、玉水寨等名胜区因彰显民俗风情而著称，以“一座土司府、半部民族史”惊艳于世的木府、方国瑜故居、和志刚书斋、品正艺堂、东巴纸坊、听水轩、沙鑫书屋等为代表的民族文化展示示范窗口，也都营造了良好的人文环境。《印象丽江》的公演，为丽江文化产业的发展增添了亮点，成为充分借助旅游品牌和名人效应，进行民族文化展示和文化旅游品牌打造的新模式。事实证明，通过宣传造势，全面打造文化精品和知名品牌，业已为丽江提升文化实力和旅游业的发展带来了许多意想不到的收获。

3) 管理情况

丽江古城管委会下设丽江古城管委会办公室、丽江古城管理有限责任公司两个正处级机构。丽江古城管委会下设办公室、综合、保护建设、古城维护征集队、幕府博物院等科室。丽江古城管理有限责任公司下设管理城内直管公房的房产经营分公司、狮子山公园经营分公司、幕府博物院分公司、文化旅游分公司、生产服务中心、古城管理所等部门，另有消防中队、各居委会成立的义务消防队和派出所成立的消防治安联防队。在古城的保护开发和管理运营中，管委会制定了若干规定，采取了若干措施：

<1>制定了古城保护有关规定。主要包括“三必须”规定：房屋的修缮必须修旧如旧；重点房屋、水系的保护必须保持原有布局，不准随意设阻；桥梁不能随意增减，修缮必须原貌修复。对 147 座重点民居进行挂牌保护，并规定不得随便增减，对重点民居保护得好的居民予以奖励。为解决好保护古城风貌与居民生活质量改善的矛盾，规定允许房内引进部分现代化设备。包括“五不准”规定：不准破坏古城布局、不准侵占古城水系道路、不准加高楼层建房、不准用现代化建筑材料修建房屋外围、不准见缝插针修建房屋。

<2>注重基础设施修建改造。在投资修缮古城基础设施的过程中，丽江人对所有管线设施特别是排污管网进行了改造，户外所有电力线路等进行入地改造，基本上每户的电力、

有线、自来水、电话等管线全部入地。同时加强了绿化和夜景工程。

<3>实行补贴机制，对古城居民生活进行补助。对有历史价值的民居进行修复的居民，由管委会据其实情予以补贴，对因居民生活条件困难而未改善的居民，补贴还可适当调高。在准运证发放过程中，要求服务员中的 70%以上必须是当地居民，着当地传统服装经营有本地特色的项目。组织入户调查，对用水、用电、入厕等方面予以优惠。

<4>关于古城的收费管理方面有所创新。有别于其他列入世遗的地点，如周庄、乌镇等，目前古城管委会采用收古城维护费的方式向游客收费，来保证日常费用，此费属行政事业性收费，其原因是古城是开放式的没有围墙。征收方式由旅行社向团队收取，由宾馆、酒店、客家店向散客收取，并在游客必经游览点——玉龙雪山设站查补漏收客人。每名游客一张含个人信息的旅游 IC 卡，古城维护费直接从卡中扣除，并留下查核信息。各旅游公司收取维护费后，经旅游局所设结算中心缴市财政再全额拨付古城管委会。

（2）平遥古城

1) 区位与历史

平遥古城是政府主导的项目公司模式下古城旅游的成功典范。平遥古城位于山西省晋中市，是一座具有近 2800 年历史的文化名城，与同为第二批国家历史文化名城的四川阆中、云南丽江、安徽歙县并称为“保存最为完好的四大古城”，也是目前我国仅有的以整座古城申报世界文化遗产获得成功的两座古县城之一。

平遥古城始建于公元前 827 年至前 782 年间的周宣王时期，为西周大将尹吉甫驻军于此而建。春秋时属晋国，战国属赵国。秦置平陶县，汉置中都县，为宗室代王的都城。北魏改名为平遥县。明朝初年，为防御外族南扰，始建城墙。洪武三年（公元 1370 年）在旧墙垣基础上重筑扩修，并全面包砖。以后景泰、正德、嘉靖、隆庆和万历各代进行过十次的补修和修葺，更新城楼，增设敌台。康熙四十三年（公元 1703 年）因皇帝西巡路经平遥，而筑了四面大城楼，使城池更加壮观。平遥城墙总周长 6163 米，墙高约 12 米，把面积约 2.25 平方公里的平遥县城一隔为两个风格迥异的世界。

1997 年 12 月 3 日，联合国教科文组织在意大利那不勒斯召开的世界遗产委员会 21 届大会决定将平遥古城整体列入《世界遗产名录》，称其为研究中国政治、经济、文化、艺术和宗教发展的实物标本。2009 年，平遥古城被世界纪录协会评为中国现存最完整的古代县城。2015 年 7 月 13 日，平遥古城被评为国家 5A 级旅游景区。

2) 特点

特点之一，晋商文化。在中国近代金融史上，平遥占有很重要的地位。1824年，我国第一家经营异地汇兑存放的金融机构——日升昌票号在平遥诞生。这是中国金融发展史上的里程碑，使平遥成为中国当时独一无二的金融中心。此后，平遥相继创立的票号多达20余家，占全国票号总数的一半，其分支机构更是遍及全国，基本控制了当时中国的金融命脉。晋商曾经“海内最富”，平遥商业的发展更有“填不满、拉不完的平遥城”之说。而平遥商人“厚生利用”“以德为怀”的商德与敬业精神也为平遥的商业文明增添了人格魅力。

特点之二，建筑。平遥古城至今仍保持着明清时期的城市原型风貌。作为权力象征的县衙位居全城中心，南大街沿南北方向构成一条笔直的中轴线。左方有城隍庙、文庙；右方有县衙署、关帝庙；充分体现了封建礼制“左文右武”的布局。高18.5米的市楼横跨在南大街上，既是传说中平遥古城“风水”所在，又是全城制高点，使整座小城统一中有变化，平缓中见高低，富有节奏和韵律。对建筑的进一步认识还可以从水平结构和垂直结构的角度去理解。水平结构以南大街为主轴，东文西武，东城隍庙西县治，市楼居中央，佛、道、儒、基督教共存。主要商业街成“干”字型，北大街、南大街、东西大街、城隍庙街，城墙有4个城门，分别与四条大街相连，既是主要的交通干道，又是主要商业街。垂直结构是由形态、活动、信仰、观念4个层次组成，各类物质景观是古城的表象，各类活动如商业、宗教、民俗活动是古城的内容，信仰与观念是古城结构的基础，是古城文化的深层结构，形态层主要由视觉特色要素组成，包括城墙、民居、街坊、寺庙、店铺等；活动层包括军事、宗教、民俗等。

特点之三，古民居。古民居是平遥古城的文化精髓。平遥古民居是迄今汉族地区保存最完整的古代居民群落。古城的古民居绝大部分是明代所建，另有部分稀少而珍贵的元代旧居。古城内现存3797处古民居，其中保存完好的有400余处。这些民居多为严谨的四合院，有明确的轴线，沿中轴线方向由几进院落连缀而成，尤以二进院或三进院兼东西式偏院为多。

特点之四，民俗与饮食。平遥古城的商业繁荣创造了平遥百年不变的独特民风、民俗。逢年过节，民间喜庆都要举办文艺活动，平遥民间艺术得到长足的发展，并形成固定的模式。平遥古书、秧歌、旱船、背棍、踩高桥、民乐表演、民间吹打、锣鼓、杂耍、民间剪纸、窗花、推光漆器、平遥牛肉、碗托等本地特产、物品、食品组成了民间民俗文化

的多样性。

平遥饮食文化丰富多彩，是平遥古城的一大文化资源。传统宴席方面，有“四盘火锅”“八八一领二”“九碗九碟”“十大碗”和“十二棋”等。饮食名品方面，有“平遥牛肉”“平遥碗脱子”“曹家熏肘”“长山药”“叫花子鸡”“水煎包”“澄沙油糕”“黄酒、牛腰腰”和“白酒”等。面食方面，“一面做百样吃”“一面百味”“调汤百汤百味”，粗粮细做，细粮精做。

3) 管理情况

根据晋中市《关于设立世界文化遗产平遥古城保护管理委员会的批复》，2012年平遥设立世界文化遗产平遥古城保护管理委员会，为平遥县政府直属事业单位。其下设办公室、管理科、保护科、宣传科等数个科室。主要职责在于：

〈1〉负责世界文化遗产平遥古城的保护管理工作。拟定平遥古城保护管理的相关规定和办法，编制《世界文化遗产平遥古城保护规划》、《平遥旅游目的地发展规划》及其他专项规划，并组织实施。

〈2〉负责宣传、贯彻落实《保护世界文化与自然遗产公约》、《山西省平遥古城保护条例》和《文化部世界遗产保护管理办法》等有关世界文化遗产保护的公约、法律、法规和规章。

〈3〉负责向国内外世界文化遗产管理部门的汇报及沟通、联络和信息传递，做好平遥古城保护管理的学术研究和对外交流工作。负责平遥古城传统文化的普查、收集、整理、研究与交流，依法保护平遥古城传统文化。

〈4〉负责平遥古城门票的运营管理。负责古城内各类建设、经营项目的审查、上报审批工作。负责对平遥古城内交通、治安、卫生、经营秩序的协调、规划、管理。

2017年3月，平遥县政府与华侨城旅游投资管理公司以景区管理服务为合作起点，以“旅游+金融+互联网”为战略指导，签订《平遥古城景区管理服务合同书》。同年5月，正式成立平遥古城景区管理有限公司。目前平遥古城景区所有权、经营权“两权分立”，所有权在于管委会，经营权在于景区管理公司。

(3) 凤凰古城

1) 区位与历史

凤凰古城，是经营权出让模式下的古城旅游示范。其位于湖南省湘西土家族苗族自治州的西南部凤凰县，土地总面积约10平方千米。2010年底约5万人口，由苗族、汉族、

土家族等 28 个民族组成，为典型的少数民族聚居区。凤凰古城集民情风俗、历史文化与自然环境为一体，是国家级历史文化名城，地处湖南的西部山区，以喀斯特地貌为主，是一个以苗族为主体的多民族聚居的山区小城。得天独厚的优美自然景观，悠久的历史赋予了其独特的原生态资源。

凤凰古城始建于明嘉靖三十五年（1556 年），已有四百多年历史，虽历经沧桑，仍保存完好。唐垂拱二年设立沅阳县，元朝时设五寨长官司，清康熙三十九年设凤凰厅，民国二年改厅为县，相沿至今。

2001 年，凤凰古城被批准为国家历史文化名城。2007 年，凤凰古城堡及沈从文故居被列为全国重点文物保护单位。2014 年 7 月 15 日湖南凤凰古城遭遇暴雨袭击，景区内一些基础设施与景点受损。在积极的开展灾后修复工作后，同月凤凰古城风景名胜区实行过渡性开放。同年 8 月，凤凰古城风景名胜区灾后恢复建设基本完成，正式对外开放。

2) 特点

特点之一，绝美的自然风光。凤凰古城与吉首的德夯苗寨，永顺的猛洞河，贵州的梵净山相毗邻，是怀化、吉首、贵州铜仁三地之间的必经之路。作为一座国家历史文化名城，凤凰的风景将自然的、人文的特质有机融合到一处，透视后的沉重感也许正是其吸引八方游人的魅力之精髓。凤凰老城依山傍水，清浅的沱江穿城而过，红色砂岩砌成的城墙伫立在岸边，南华山衬着古老的城楼。一座青山抱古城，一湾沱水绕城过，一条红红石板街，一排小巧吊脚楼，一道风雨古城墙，一座沧桑老城堡，一个奇绝奇梁洞，一座雄伟古石桥。一切都美到极致。沈从文一曲《边城》，将他魂梦牵系的故土描绘得如诗如画、如梦如歌、荡气回肠。

特点之二，独特的少数民族文化。凤凰素有“湘西苗蛮”之称。千百年，苗族文化与农耕文化、楚巫文化相互交融、相互衬托，形成了奇异诡秘、独特丰富、民风浓郁的文化内涵。主要表现在居住、服饰、饮食等多各方面。居住文化：苗族，土家族的居住习俗具有鲜明的民族特色，代表就是典型的山寨吊脚楼和古式建筑的木结构房屋。

服饰文化：苗族人民制作了绚丽多姿的苗家服饰，最令人叹为观止的莫过于银制饰品，作为苗族人民特有的装饰品，完全靠手工制作，种类繁多，精致生动。一套讲究的银饰，可以重达几十斤。饮食文化：少数民族崇尚天然的绿色食品，如天然野山菌，自制腊肉，古丈茶，猕猴桃等都是当地特色食品，还有不少民俗小吃，如血粑鸭、苗家酸鱼、腊

味、菜豆腐等系列。家里来了贵客，苗家人会用最高的礼节来欢迎你，连进三杯“过门酒”，这种酒多是玉米酿制，香醇浓烈，后劲很足。

特点之三，民间艺术风情。刘大炮的印染、张桂英的扎染、聂方俊的纸扎、苗家的绣花、剪纸、银饰以及有“戏剧活化石”之称的傩戏、梯玛还愿、苗家花鼓舞、苗歌大小调都是极具民俗风情的地方手工艺。此外还有苗族的“赶边场”、“赶秋节”、“四月八”、“六月六”，拦门“三道卡”（卡歌、卡酒、卡鼓）、苗家婚俗以及古老而神秘的宗教祭祀活动等。

3) 管理情况

2001年10月14日，黄龙洞投资股份有限公司与凤凰县人民政府正式签订《湖南省凤凰县八个旅游景区（点）经营权转让合同》，以9.36亿元合同金额获得凤凰县八大景点50年经营权。依据合同，以经营开发凤凰八大旅游景区（点）为主的凤凰古城文化旅游投资股份有限公司于2002年1月1日正式经营。

凤凰古城文化旅游投资股份有限公司为适应旅游市场不断的发展变化，使凤凰旅游可持续、长期快速、稳步发展，不断挖掘内在的可变资源，加快精品景区景点、多样化、多层次的旅游产品开发和配套设施建设进程，打造的旅游精品主要包括：

<1>奇梁洞景区生态停车坪。建设地点在奇梁洞外，占地面积30亩。建成后的生态停车坪将融山、洞、溪、田、景和旅游休憩、停车于一体。此项目不仅拓宽了奇梁洞的游览面，也为奇梁桥乡村落的整体布局、规划、建设打下基础。

<2>南长城商业街及相关配套设施建设项目。沿城墙下的游道傍山修建，商业街既可以满足游客游览购物和休息的需要，又能适当解决当地村民销售农副产品和就业的需要。

<3>凤凰大型山水实景演出工程项目。建设地点在凤凰古城边依山傍水的金坪村，占地面积50亩。此项目目的在于：以自然的山水为演出的舞台背景，借助高科技手段对凤凰当地的民风民俗、神话传说、历史传奇、音乐资源等人文资源进行表演和诠释。以“天人合一”的效果，使中外游客在体验了古城的风韵后，还能欣赏到凤凰浓厚的民族艺术。

<4>黄丝桥古城征地、拆迁、安置、古唐城恢复及其相关配套基础设施建设。该项目的实施使黄丝桥古城集吃、住、游、购、娱于一身。黄丝桥古城地处湖南与贵州交界处，紧贴风大机场路和吉怀高速旁，有天时、地利、人和的发展条件。

（二）古城旅游开发现状

2003 年建设部、国家文物局公布了第一批共 10 个历史文化名镇；2005 年又公布了第二批共 34 个历史文化名镇；2007 年、2008 年再次相继公布了 47 个历史文化名镇；总计有 91 个历史文化名镇。在这股古镇热潮的带动下，我国各地开始大规模的发展古镇旅游。如今走过十余年发展时间，在古镇旅游的开发过程中，人们已经趋于理性，从简单的旅游开发到古镇保护与古镇旅游共同发展，从单纯的古镇旅游到相关旅游产业的全面发展。

1. 古城旅游开发的主要经济模式

在体验旅游、人文旅游不断发展的今天，独树一帜的特色文化旅游开发已成为古城旅游主打的“名片”。作为一种可持续发展的经济模式，其本质上是一种文化经济。一般来说古城旅游的经济模式主要包括以下几个方面：



(1) 文化旅游

文化旅游的过程就是旅游者对旅游资源文化内涵进行体验的过程，这也是文化旅游的主要功能之一，它给人一种超然的文化感受，这种文化感受以饱含文化内涵的旅游景点为载体，体现了审美情趣激发功能、教育启示功能和民族、宗教情感寄托功能。在古城旅游中主要指的是面向大众的文化观光旅游和古代生活体验。

(2) 修学旅游、知识旅游

修学旅行是一种旅行方式，是人生时间、空间的一种延展，其中一个重要目的和效用就是学习知识，增加阅历。修学旅游是旅游项目中的古老品种，历史上，游与学一直紧密结合在一起，“读万卷书、行万里路”就是经典写照。在古城旅游中指的是面向学生或者兴趣人士的历史文化知识的学习。

(3) 实习基地、考察基地

从内在方面说，古城以其自身的历史积淀、建筑载体、民俗风情影响着相关学术研究

的方向。众多的高等院校、科研场所会在专业需要的范围内将实习基地放在古城中，用以让学生或研究人员开展实地学研。从外在方面说，古城的建设与运营都可以为相似的旅游发展提供借鉴经验，不少期望开展古城旅游的地方政府会将某座具有一定知名度的古城作为考察学习的对象，以考察团的方式进行政府层面的交流。从上面两个方面看，面向相关专业的研究、教育、考察和教学实习基地正渐渐成为古城旅游的主要经济模式。

(4) 商贸活动

旅游人次是古城旅游的核心，一切商贸活动都围绕其展开。在游客逗留期间，吃穿住行皆是需求，这是传统旅游开发的必备经济模式，古城旅游也不能例外。古城在文化输出的过程中，常配合以发展地方工艺品产业；发展地方土特产加工业和零售业；发展餐饮业、酒店住宿业；发展特色交通运输业：马车、人力三轮车、抬轿子、摇橹船等。

以上的几个方面实际上不能完全地体现出古城旅游对于经济的促进。古城的建设（修缮）、运营的整个过程，带来的是当地基础设施的配套完善，就业人口的岗位增加，以及深层次的城市文化底蕴的变现。

2. 主要古城旅游项目信息概览

我们将一些开发时间较早、知名程度较高，运营时间较长的古城旅游项目作了简单的梳理，具体项目信息如下表所示：

表 2-1 主要古城旅游项目信息一览表

序号	名称	等级	运营模式	投资额	旅游产品	上年旅游人次
1	商丘古城	AAAA	政府主导的项目公司	80 亿	观光景点 餐饮	/
2	阆中古城	AAAAA	经营权出让	30 亿	观光景点 餐饮 住宿	67.4 万 (仅 2017 年五一假期)
3	平遥古城	AAAAA	政府主导的项目公司	114.2 亿	观光景点餐 饮、住宿、 影视、购物	1297.29 万
4	丽江古城	AAAAA	政府主导的项目公司	超过 200 亿	观光景点餐 饮、住宿 影视、购物	4047 万
5	凤凰古城	AAAA	经营权出让	55 亿	观光景点、 餐饮、住 宿、购物	1510.02 万

序号	名称	等级	运营模式	投资额	旅游产品	上年旅游人次
6	大理古城	/	前期政府主导，后期引入企业管理	/	观光景点餐饮、住宿、购物	2100 万
7	安居古城	AAAA	政府主导的项目公司	20 亿	观光景点餐饮、住宿	30 万 (仅 2017 年国庆假期)
8	台儿庄古城	AAAAA	政府主导	48 亿	观光景点餐饮、住宿、购物	581.86 万
9	徽州古城	AAAAA	政府主导的项目公司	5 亿	观光景点餐饮、住宿	81.17 万 (仅 2017 年国庆假期)
10	兴城古城	AAAA	政府主导	1 亿	观光景点、餐饮	100 万

(三) 古城旅游主要运营方

中国旅游业已进入快速发展的黄金期，旅游业发展面由局部扩展到全国，形成了国家与地方、政府与企业、社会共同推进的大格局。过去五年中国旅游总收入和旅游总人次都呈现每年两位数百分比的增长率，增长势头持续而强健。消费升级和政策红利引领下，文旅产业逐渐成为当前市场需求的宠儿、经济发展的骄子、资本追逐的对象，各地文旅项目如雨后春笋般建成开放。

无论是传统的投资开发模式亦或是目前方兴未艾的 PPP 模式，每个古城旅游项目背后都有项目运营方的身影。随着旅游管理精细化外包化的发展，市场上涌现出一批以景区资源管理、古城专业运营为主要经营模式的企业。

1. 华侨城集团

华侨城集团是在全国范围内开展古城管理运营的大型企业，其主要着力于知名度较高的古城镇。华侨城集团成立于 1985 年 11 月 11 日，是隶属于国务院国资委管理的大型中央企业之一。成立二十多年来，华侨城由深圳湾畔的一片滩涂起步，发展成为一个跨区域、跨行业经营的大型国有企业集团。培育了房地产及酒店开发经营、旅游及相关文化产业经营、电子配套包装产品制造等三项国内领先的主营业务。

近年来，在国家深化供给侧结构性改革的环境下，华侨城集团加快产业转型升级，从起家的“旅游+地产”模式向“旅游+文化+城镇化”和“旅游+互联网+金融”创新发展模式转变，以创新的理念、机制、资金和品牌及专业运作能力，开启了央企参与地方改革发展文化旅

游产业的新模式。自 2016 年起，华侨城迅速在全国布局，具体表现在文化旅游古镇开发和运营、大型自然和人文景区管理以及全域旅游开发三个方面的落地执行。2017 年 6 月，华侨城更是提出了“100 个美丽乡村计划”，拟通过 PPP 模式等进行开发投资，建设一百座具有中国传统民俗文化的特色小镇。

目前华侨城产业板块下，涉及到古城景区管理运营的公司主要包括华侨城旅游投资集团、华侨城文旅科技、云南世博旅游控股集团、云南文化产业投资控股集团。由华侨系正在负责管理运营的古城镇主要包括平遥古城、台儿庄古城、大理古城、黄龙溪古镇、山海关古城等；已签订意向协议，正在落地执行过程中的古城镇主要包括章丘明水古城、黑井小镇、大鹏古城等。

2. 黄山文旅

黄山文化旅游股份公司是在某一地区内集中发力古城管理运营的代表，其项目主要布局在安徽省。安徽置地投资有限公司深耕市场二十载，在文旅地产领域重点布局，不断开拓创新，致力于打造城市文化旅游精品，黄山文化旅游股份公司应运而生。公司成立于 2005 年 8 月，公司总部位于合肥，是集文旅资产、酒店旅游、社区资产及文旅投资四大事业部为一体的大型文旅集团公司。

黄山文旅始终以复兴城镇气韵、弘扬特色文化为己任，在特色小镇/古城系列产品上不断深耕。先后在安徽省内拓展了芜湖古城、巢湖半汤温泉小镇、长临花港等特色项目，并以“建筑·艺术·时尚·生活”为品牌理念，因地制宜，打造别具一格的城镇。

目前由黄山文旅正在负责管理运营的古城镇主要包括芜湖古城、安庆古城、黄山黎阳老镇等。

3. 伟光汇通

伟光汇通专注于发掘具备较大潜力的，位置并非发达地区的古城镇项目。伟光汇通旅游产业发展有限公司是国开金融旗下文化旅游产业投资平台。秉承“让城市更中国”的品牌理念，经过 20 余年的文化旅游古镇开发建设与管理运营实践，伟光汇通积累了丰富的文旅古镇开发、建设、运营经验，形成了文旅小镇从规划设计、投资开发到持续运营管理的全产业链服务体系。

伟光汇通通过深入挖掘地缘文化，全方位、全产业链地展现古镇旅游的产品业态布局，推动古镇旅游由传统的食宿、观光为主，向休闲、体验、度假转变，打造古镇旅游的

升级，开创了旅游产业和文化产业有机整合的伟光汇通模式。目前伟光汇通业务布局的古城主要包括：彝人古镇、滦州古城、田州古城、石羊古镇、定远古城、永仁永定老街。

（四）实地调研成果

前往古城进行实地调研，是我们达成“引言”所述终极目标的最重要的一个环节。基于最终目标（莒国古城）具备的地域属性，我们选择了在山东境内具有代表性的、已成熟运营的台儿庄古城、青州古城、即墨古城作为调研对象。调研对象主要信息如下表所示：

表 2—1 调研对象主要信息表

序号	名称	所在地区	开放时间	景区级别
1	台儿庄古城	枣庄市台儿庄区	2010 年	AAAAA
2	青州古城	青州市	2014 年	AAAAA
3	即墨古城	青岛市即墨区	2017 年	/

针对不同的调研对象我们采用了不同的调研方法。主要包括三种：实地调研、电话调研、资料调研。

实地调研是指调研人员前往古城实地，以游客的身份感受古城的文化风貌、获取相关的实际价格数据、考察运营管理模式。

电话调研是指调研人员通过电话联络的方式，向古城有关的管理单位咨询古城运营情况、租赁价格等信息。

资料调研是指调研人员通过公开的网络信息渠道或者政府提供的有关年鉴及往年调研记录，提取核心内容、获得行业论点、形成摘要记录。

表 2—2 调研对象所应用的方法

时间 \ 调研对象	调研方法		
	实地调研	电话调研	资料调研
青州古城	2017 年 3 月	2018 年 4 月	2018 年 5 月—10 月
台儿庄古城	2017 年 10 月	/	2018 年 5 月—10 月
即墨古城	2018 年 3 月	2018 年 4 月	2018 年 5 月—10 月

在本次实地调研的过程中，调研人员作为旅游者亲身领略到古城隽秀古朴的优美风貌；作为探寻者感受到古城百年积淀的文化精髓；作为考察者获得到古城管理运营的实际

数据；作为记录者捕获到古城风华灵动的永恒瞬间。我们认为此次实地调研的切身感受、考察数据、影像记录是调研的重要成果，这些成果不一定是十分专业的，但却是对于我们完成最终目标十分有帮助的。下面将调研成果作一展示。

1. 台儿庄古城

（1）古城概况

台儿庄历史文化深厚，形成于汉，发展于元，繁荣于明清。清代《峄县志》记载：“台（儿）庄跨漕渠，当南北孔道，商旅所萃，居民饶给，村镇之大，甲于一邑，国朝高宗（乾隆皇帝）赐为‘天下第一庄’”，呈现出“商贾迤邐，一河渔火，歌声十里，夜不罢市”的繁盛景象。1938年春发生的台儿庄大战，使这座古城化为废墟。2008年中共枣庄市委、市政府重建台儿庄古城。台儿庄古城规划面积2平方公里，包括11个功能分区、8大景区和29个景点。按照“大战故地、运河古城、江北水乡、时尚生活”的定位，遵循“留古、复古、扬古、用古”的理念，将保存下来的大战遗址、古城墙、古码头、古民居、古街巷、古商埠、古庙宇、古会馆等历史遗产科学地进行修复，打造成为世界文化遗产、国际旅游休闲目的地和国家级文化产业示范园区。台儿庄古城集“运河文化”和“大战文化”为一城，融“齐鲁豪情”和“江南韵致”为一域，拥有百庙、百馆、百业、百艺和四百个特色休闲大院。台儿庄古城集八种建筑风格集于一体，七十二座庙宇汇于一城，是古运河畔唯一一座南北交融、中西合璧的历史文化名城。

自2010年开放以来，台儿庄古城荣膺“齐鲁文化新地标”榜首，成为全国首个海峡两岸交流基地、首个国家文化遗产公园、首个国家非物质文化遗产博览园。2012年11月被评为国家5A级旅游景区，2013年被美国有线电视新闻网评为“中国最美水乡”之一。

（2）主要景点及简介

将运河文化、大战文化、鲁南民俗文化、宗教文化作为古城文化依附背景在台儿庄拥有29个景点。调研人员穷尽一整天的时间也未能将所有景点一一领略完全。现选择8处主要景点进行简要的介绍。

1) 西城门

西城门濒临大运河，是台儿庄古城对外交通，特别是往来峄县县城的主要出入口。当年乾隆皇帝第二次下江南的时候，便是走的拖梨沟至台儿庄的官道，从这座城门进入台儿庄古城的，并且留下了“天下第一庄”的墨宝。因此西城门被视为台儿庄城垣的标志性建筑，咸丰年间重修时被命名为“台城旧志”。



图 2-1 西城门图景

2) 翠屏学馆

庙堂式建筑，是古城的一所私塾学校，始建于清朝乾隆八年（公元 1743 年），是尤家办的义学，对外收徒。该私塾 1938 年毁于战火，现在原址重建。



图 2-2 翠屏学馆夜景

3) 谢裕大茶行

木雕茶楼，雍正十年（公元 1732 年）由浙江茶商沈绮建造，名为苏杭茶楼。沈绮有茶园百亩，就到这里销售茶叶，兼开茶馆。咸丰七年（1857 年），徽州茶商谢正安收购了苏杭茶楼，改名谢裕大茶行。原建筑毁于 1938 年的战火，因为是全木质结构，大火三天不灭。现在原址复建，为茶艺文化展示区。



图 2-3 谢裕大茶行图景

4) 山西会馆

山西会馆是一座大型晋派建筑。明末清初，漕运繁盛，山西商人纷至沓来在台儿庄落户座贾。清雍正十三年（1735 年），晋商集资修建了山西会馆，并在此祭奠山西圣贤关

羽。因此，台儿庄的老百姓也把它称作关帝庙。



图 2—4 山西会馆图景

5) 大夫第

徽派建筑，为台儿庄当地名人贾三近的旧居宅院，俗称为大夫第。贾三近是明代隆庆年间进士，官至兵部右侍郎，相当于现在的国防部副部长。他在峯县有三处宅院，大夫第是他第三次辞官回乡赋闲时特意为其二夫人打造的，因其是安徽人，于是贾三近便将宅院建为徽派风格。

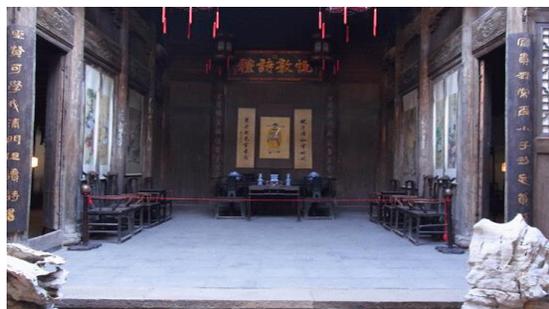


图 2—5 大夫第内图景

6) 武科举文化展览馆

武科举是中国古代选拔武功人才的考试制度，始自公元 8 世纪初的武周时期，终止于 20 世纪初的清末，中间曾有中断，实际实行武科制度为 800 年。通过武科考试脱颖而出的军事人才，充实了国家的武装力量，形成了独特的武举文化。台儿庄内的武科举文化展览馆搜集各地武科举文物与图片，展现了武科举文化发展的历史图景。



图 2—6 武科举文化展览馆内图景

7) 天齐庙

又称“东岳庙”、“东岳天齐庙”。始建年代待考，清代重修，后毁于 1938 年台儿庄大战战火。台儿庄古城重建时，对其遗址进行了考古发掘。2011 年按清代中期建筑风格原址恢复了天齐殿、淑明宫、阎罗殿、三星殿等建筑。该庙占地面积 904.5 平方米，建筑面积 450 平方米，主奉东岳大帝。



图 2—7 天齐庙图景

8) 船型街

文化主题街街，长 110 米，中间宽 60 米，四周环水，形似扬帆起航的巨船，寓意“大河行舟，一帆风顺”。设计为大运河非物质文化遗产博览园。



图 2—8 船型街图景

(3) 收入构成

台儿庄古城的具体运营是由政府主导的古城旅游发展有限公司负责，同时引进了深圳华侨城的管理团队进行管理输出。在 2017 年台儿庄古城全年游客接待量 581.86 万人次，古城集团营业收入 3.47 亿元，古城业态综合收入达 13.8 亿元。

1) 古城景区收入构成

门票：古城实行门票制，凡是游客进入古城范围内均需购买门票。门票分为散客门票、散客半价门票、台儿庄全域旅游一票通、网络预订票、古城年卡、台儿庄全域旅游一卡通共六种，游客可以根据自身情况选择购买。

大巴车：大巴车的行驶路线是游客服务中心与西城门往返，游客自愿购买。

观光车：观光车可以提供全天候包车服务，也可以提供以小时为单位的包车服务，用以针对游客载人或者行李。

画舫船：画舫船的行船路线是游客服务中心与西门游客码头。可以提供个人船票，也可以提供包船服务。

导游讲解：导游有偿服务，专业的讲解可以满足游客深入了解古城历史。

停车场：泊车收费，满足自驾游的游客停车需求。

2) 古城综合业态收入构成

主要指的是两方面，一是将古城内商铺网点房进行出租的收入。商铺网点房涵盖的业态包括：餐饮、酒吧、客栈、手工艺品商店、电影院、电玩城等。二是古城集团承接培训接待；商务会议接待；场地展览等业务，按照实际需求结合市场情况收费。

(4) 实际数据

古城自决策、规划至完全开放历经3年建设期（2009年至2012年）。资源枯竭型城市转型，5家国有煤炭企业投入4亿首期资本金滚动开发。古城在2009年8月至2012年8月共投入资本金17亿元，撬动共计50亿元的总投资。1张门票3日内不限次数进城。散客门票160元/人次，散客半价门票80元/人次，台儿庄全域旅游一票通200元/人次，网络预订票75至195元/人次，古城年卡180元/张，枣临徐三地同城化门票40元/次。大巴车10元/人次，观光车60元/人次；内河游船25元/人次，外河画舫20元/人次；导游讲解160元/散客团体；停车费10元至20元/天。商铺租金产权全部归于政府，只租不售。首年免费、第二年均价约400元/平方米*年、第三年均价约800元/平方米*年。

(5) 调研感想

在枣庄市的调研行程，我们深切感受到台儿庄古城旅游市场的火爆。运河湿地景区、台儿庄大战纪念馆、李宗仁史料馆、祥和庄园、双龙湖湿地景区等一批4A级景区围绕台儿庄古城这一个龙头景区开展市场营销，整个枣庄市呈现出全域旅游发展迅速的高潮。可以说台儿庄古城就是整个枣庄地区旅游服务业的引爆点。经过近年来持续高效的发展，古城将枣庄市从一个旅游输出型城市变成一个旅游城市。台儿庄古城属于典型的政府主导开发

模式的古城旅游模式。从规划、出资、建设到试营业、市场培育，政府主导始终起着主要作用。虽是政府主导，但市场化运作的影子无处不在；整个古城的运营管理团队中有 60% 以上都是职业的经理人。

回顾台儿庄古城，这座历经沧桑的古城融合了运河文化、大战文化、鲁南民俗文化、宗教文化，各个景点各赋特色各有深意。枣庄人没有让这些文化被时间淹没，他们秉持着尊重历史的原则对原有景观进行修复、重建，戮力同心的打造了如今年逾 580 万旅游人次的历史文化名城，为资源枯竭性城市的转型试点踏出了坚实一步。

2. 青州古城

（1）古城概况

青州是一座历史文化名城，人文资源积淀深厚，地域文化特色鲜明。根据出土文物考察，早在七千多年前，已有人类在此繁衍生息，是“东夷文化”的发源地，有北辛文化、龙山文化、大汶口文化等遗址 270 多处。青州古城城建格局完整，历史脉络清晰，是国内外罕见，至今保存完好、山水城一体的明清古城。汉初开始在青州置郡县，为省级治所，郡府治所，明洪武九年前青州始终是山东政治、经济、军事、文化中心。

汉、回、满等多个民族以及 2 万多原住民完整延续着古青州地区的传统文脉。隆盛糕点、金城药铺、鲁味居等多家老字号和特色店铺延续着海岱都会的繁华；世界上最早的拉弦乐器——青州挫琴、国家级非物质文化遗产——青州回族花毽以及满族八角鼓等 70 余项非物质文化遗产，述说着青州古城独具魅力的地域文化。2013 年 11 月，青州被国务院评为“国家历史文化名城”。2017 年 2 月，国家旅游局面向社会公示了 20 家新 5A 景区，潍坊市青州古城景区入选 5A 级景区。

（2）主要景点及简介

漫步青州古城青石板古道，大量衙署建筑遗存、西洋建筑群、遍布古街的牌坊、120 多条青砖青瓦的明清古街道及众多传统民居，蔚为大观。本次报告我们选择 6 处具有代表性的景点进行简要的介绍。

1) 阜财门

也叫南门，是青州南阳城的南大门。青州南阳古城始建于北魏时期，金元明清为府署所在。初为土城，砖城建于洪武三年，城墙高 12 米，厚 6 米，长 13 华里零 108 步，共有城垛口 1777 个，有海晏、岱宗、阜财、瞻辰四座城门，各类衙署、庙宇、书院、名人故居遍布其中，为名副其实的“山东第一府城”。



图 2—9 阜财门图景

2) 魁星楼

原青州府城东南角楼，宋代所建，明清重修，为两层建筑，高大宏伟。古“青州十景”中有“南楼夜雨”一景，即此楼此景。古代读书人在魁星楼拜魁星，祈求在科举中榜上有名。魁星楼造型优美，庄重威严，是青州古城地标性建筑之一。



图 2—10 魁星楼图景

3) 名人牌坊

南门大街上有刘翊的柱国坊、大学士坊、石茂华的尚书里坊、一门科第坊、冯琦太子少保坊等十余座名人坊。另外还有古城青州的地标性牌坊——海岱都会坊。



图 2—11 海岱都会坊图景

4) 东门街

东门为青州南阳城著名的门户，始建于北魏初期，距今已有 1500 余年。明代称“海岱门”，清改称“海晏门”。“出则东关，进则城里”，是南阳城连接东关的惟一出入口。有两道城门，两门间环以围墙封闭，谓之瓮城。城门前有宽阔的护城河，是扼守古城的险关要冲。



图 2—12 东门街图景

5) 偶园

位于青州古城偶园街中段东侧，原称“冯家花园”，原先为衡王府东花园，距今历史已有 500 多年，后来成为清代康熙年间文华殿大学士冯溥告老还乡后的住所。冯氏是青州历史上特别是明清之际的名门望族，自始祖冯裕开始，世代为官清廉耿直，诗书文脉代代传承。



图 2—13 偶园图景

6) 真教寺

坐落在青州市东关回族聚集集中的昭德街。据寺内碑文记载：大元大德六年（公元 1302 年）元相伯颜后裔所立，为我国元朝三大伊斯兰教寺之一，早在元代就被封为官寺。寺内有明朝朱元璋题的“百字赞”碑，历来是山东东部伊斯兰教活动中心。真教寺熔阿拉伯建筑艺术与中国建筑艺术于一炉，远看象中国古式建筑，近看又处处有着阿拉伯建筑风格的印痕。作为主体建筑的大门、二门、礼拜殿、望月楼等，全都排列在一条东西走向的中

轴线上，左右对称配列，三进院落，拾级而上，完全是中国宫殿式的建筑风格。



图 2—14 真教寺图景

（3）收入构成

青州古城的管理运营由青州古城管理委员会负责。

1) 古城景区收入构成

门票：古城整体实行免门票制，游客可以自由进入古城。在偶园、冯府这样的单个景点需要购买参观门票。

观光车：观光车按照每 20 分钟一趟的班次往返于古城阜财门与北门用于游客代步。游客自愿购买车票，随上随停。

停车场：泊车收费，满足自驾游的游客停车需求。

2) 古城综合业态收入构成

主要指的是将古城内商铺网点房进行出租的收入。商铺网点房涵盖的业态包括：餐饮、酒吧、客栈、手工艺品商店、酒文化体验馆、文玩店；场地展览；特色旅游项目体验等。

（4）实际数据

青州市 2017 全年接待旅游人次 943.4 万，青州古城到访率超过 90%。2018 年春节期间古城接待游客 258.6 万人次，十一期间古城内日均接待游客 5.35 万人次。冯府等个别景点门票 20 元/人次。骑马体验 30 元/人次，游览观光车 10 元/人次，停车费 10 元至 20 元/天。商铺只租不售，需要与古城管委会开发办联系出租事宜，参考价格 90 至 150 元/平方

米*月。青州全域旅游中的井塘古村 35 元/人次，云门山风景区 60 元/人次，黄花溪+泰和山景区 100 元/人次。

（5）调研感想

青州古城属于融合型开发，不设门票，自由出入。古城历史脉络清晰，城建格局完整，至今完整地保留原貌。青州古城面积并不算太大，一条主要的商业街贯穿其中，街道两侧门店遍布，“吃、住、行、游、购、娱”旅游要素齐全。处于山东中部地区的地理优势以及青州市景点丰富的优势，使得每年逾 900 万人来青州旅游。这其中的大部分都会来到青州古城，感受这座国家历史文化名城的独特魅力。青州古城周边的交通状况良好，能够看出是政府做出了合理的交通引流安排；旅游配套设施也比较完善。

依托于全市境内优美的自然风光、独特的民俗文化，青州市在整合景区资源，发展全域旅游方面走在山东省前列。青州市在文化旅游产业发展中，优化资源配置，提升旅游品质，形成了从城区到乡村景区覆盖面广、数量众多的全域旅游格局，古城旅游区成功创建国家 5A 级旅游景区，成功入选国家首批全域旅游示范区创建单位名单。目前青州全域旅游范围包括：青州古城、云门山风景区、黄花溪风景区、井塘古村、弥河文化旅游度假区。

3. 即墨古城

（1）古城概况

即墨古城为春秋战国齐之名邑。秦代置县，隋朝建成。即墨县治自公元 596 年迁至现址，至今已有 1400 多年历史。东崂古邑历沧桑，泉海商都文献邦。柳腔老酒传千里，刀币莲经震四方。当初隋开皇十六年，即墨县治东迁今址，坚城巍然，山环水萦，清溪河畔，烟柳卧波。楼阁遥相峙，庙宇古木岱。明清石坊古街，茶坊酒肆老屋。淮涉岸八景花香鸟语，阁里街商家琳琅满目。

如今，棚户区改造中诞生的即墨古城项目作为一种城市“再造”，成为即墨历史文化演变的重要见证。古城按着“一城、两街、十景、十三坊”的格局规划建成，把即墨古城分成公共建筑、精品商业、院落居住三个功能板块，并通过一个贯穿全城的，集文化、旅游、休闲和景观于一体的绿色步行环廊串联起来。

（2）古城旅游特色

即墨古城是在原有遗址上新建而成。城墙围合，三门鼎立；青砖黛瓦，古朴大气；商家鳞次，店铺栉比。古色古香的建筑，衬以繁花绿树，置身其中，宛若时空穿越，使人流连忘返。较之于青州古城等，即墨古城内的景点是将历史、文化、民俗等精神注入进仿古

建筑中使其有了灵魂，成为一处古色古香的旅游景点。其中具有代表性意义的有：

1) 文庙

文庙亦称“圣庙”、“先师庙”，是奉祀我国古代伟大的思想家、教育家、儒家思想的创始人、大成至圣先师孔子的庙堂建筑。即墨文庙自元代至清末 600 余年间，先后共 23 次大修和扩建，形成完整的儒学庙堂建筑。2015 年 1 月即墨文庙开始复建，2016 年 8 月竣工。复建后的文庙为三进院落，中轴线为棂星门、泮池、大成门、大成殿、崇圣祠等主体建筑。



图 2—15 文庙图景

2) 财富民俗馆

即墨财富民俗馆原为春秋阁。据《即墨县志》记载，县署东鸭绿池有一春秋阁，清乾隆年间改建；同治九年知县林溥重修。即墨民间自古有崇奉财神的信仰，每年农历七月二十二日为民间传统的财神节。财富民俗馆整组建筑包括财神庙主殿、配殿、戏台、连廊、鸭绿池等。



图 2—16 财富民俗馆图景

3) 牌坊群

据《即墨县志》记载，即墨境内仅各种牌坊就有 113 座，至清末民初，仍存在 31 座，多为功德坊，气势雄伟壮观。目前在古城内复建的牌坊包括琅琊王氏祖脉坊、四世一品坊、恩宠宪臣坊、齐王田横坊等。



图 2—17 牌坊群图景

除了景点，即墨古城内还集中了即墨地区的非物质文化遗产。在漫长的发展进程中，孕育保存了丰富多彩的民间艺术、传统技艺等非物质文化遗产。它们是在时间的长河中积淀下来的宝贵财富，蕴含着原汁原味的京华风韵。葛村磕子、大欧鸟笼、即墨大鼓.....一件件非物质文化遗产瑰宝的背后，是一位位传承人甘于即墨、执着坚守和继承创新。



图 2—18 非遗文化之黄氏烙画



图 2—19 非遗文化之官庄竹编

（3）收入构成

即墨古城不收取门票，游客可以自由出入，城内也基本没有收费景点。有别于单纯的旅游类古城项目，古城集合了旅游景区与文旅房地产两种经济模式的特征。古城的收入主要来自于四合院商业地产出售。除此之外还有商铺网点对外出租，目前的业态包括了餐饮、酒吧、客栈、文化创意、婚纱摄影、精品零售、个人工作室等。

（4）实际数据

即墨古城历经 3 年建设期（2013 年至 2016 年），2017 年 6 月开放。2018 年春节期间接待游客 50.7 万人次，十一期间接待游客 22 万人次。四合院品类的商业地产销售，价格 3 万元/平方米；商铺可租可售，租赁价格在 100 至 160 元/平方米*月。停车场免费。

（5）调研感想

即墨古城，一个古老又崭新的景点。古老是因为它历史悠久，至今保存了许多旧时的老建筑；崭新是因为重建赋予了全新的游览内容。能够在青岛地区第一座投入运营的古城漫步，是一件值得自豪的事情。在这之前，青岛人想感受古城景区的别样体验，最近的选择也在 5 小时之外的台儿庄古城。门票免费、地处经济发达地区、丰富的文化展示，使得即墨古城刚刚开始进入运营期就迎来较高的客流。古城依托于即墨历史文化的演变，展示了即墨文化的丰富多彩。在这里，“非物质文化遗产”不再是一个名词，而是一件件倾注手工艺者心血的作品。这种直观的非遗体验是别的景区很难感受到的。

即墨古城，既保存和宣传了即墨的传统文化，又使得这一千年古县重新焕发生机，旅游业和经济得到了进一步的发展。古城有别于传统的古城旅游类项目，其并非传统的依靠收门票、提供旅游服务等作为收入来源，而是以旅游地产开发作为主要收入来源，辅以网点收入资金，这样就将古城与经营性资源进行了融合发展，达到综合提升。

三、古城旅游 PPP 模式的探索与实践

2018 年 4 月，文化和旅游部会同财政部共同发布了《关于在旅游领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》。要求通过在旅游领域推广政府和社会资本合作模式，推动项目实施机构对政府承担的资源保护、环境整治、生态建设、文化传承、咨询服务、公共设施建设等旅游公共服务事项与相邻相近相关的酒店、景区、商铺、停车场、物业、广告、加油加气站等经营性资源进行统筹规划、融合发展、综合提升，不断优化旅游公益性服务和公共产品供给，促进旅游资源保护和合理利用。其中的重点领域就包括旅游景区与旅游城

镇。《意见》的出台，给古城旅游 PPP 项目带来积极的推动力量。

实际上，在公共服务领域推广 PPP 模式伊始，古城旅游项目就是首批发起的项目类型之一。根据财政部政府和社会资本合作中心项目库的公开信息，采用 PPP 模式最早的古城旅游类项目是河南省洛阳古城保护与整治 PPP 项目，项目发起于 2012 年。此后几乎每年都有新入库的古城旅游项目。

（一）古城旅游 PPP 项目类型

已入库的古城旅游 PPP 项目主要包括两种类型，一是新建古城旅游整体开发；二是已建或在建古城基础设施配套建设。

新建古城旅游整体开发，指依据古城的核心历史文化，从修建性规划出发，包括历史建筑整体性修缮、文物点状保护、规划范围内基础设施建设、商业物业设置等内容的综合开发。

已建或在建古城基础设施配套建设，指针对已经处在开放经营状态下的古城或者正处于修建状态的古城，完善其范围内的道路、管网、市政环卫设施等基础设施的建设。

截至 2018 年 9 月 31 日，具备古城旅游整体开发的特征的古城旅游 PPP 项目数量为 9 个。具体信息如下表所示：

表 3—1 已入库古城旅游综合开发 PPP 项目一览

地域	数量	项目名称
河南省	2	1. 河南省洛阳古城保护与整治 PPP 项目 2. 河南省开封宋都古城文化产业园区清明上河城（一期）PPP 项目
贵州省	2	1. 贵州省毕节市大方县慕俄格古城文化旅游综合 PPP 项目 2. 荔波古城修复开发 PPP 项目
山西省	1	陕西省忻州崞岚县古城文化旅游 PPP 项目
福建省	1	福建省漳州古城保护开发（一期）启动工程 PPP 项目
湖南省	1	湖南省岳阳市湘阴县古城保护与开发利用 PPP 项目
云南省	1	云南省红河州建水县建水古城传统风貌保护恢复暨景区建设 PPP 项目
青海省	1	青海省贵德古城旅游开发 PPP 项目

根据统计，古城旅游类的项目占“旅游行业”PPP 项目总数量（总数量为 319 个）的 3%。受限于各地区历史文化遗产积淀的客观原因，古城旅游 PPP 的项目还处于一个起步发

展的阶段。

（二）古城旅游 PPP 项目应用案例

我们在上节所示的 9 个古城旅游 PPP 项目中选择了 3 个已进入执行阶段的典型案例，从项目概况、回报机制、项目公司组建、投融资结构、项目运营、土地开发等六个方面进行介绍。

1. 河南省开封宋都古城文化产业园区清明上河城（一期）PPP 项目

（1）项目概况

开封宋都古城文化产业园区清明上河城项目位于河南省开封市东南城区，横跨禹王台区、顺河区，规划面积约 8.5 平方公里，主要包括五个子项目：华夏大道建设及道路两侧土地整理收储、经十三路建设及道路两侧土地整理收储、纬五路建设及配套土地整理收储、王坟、满洲庄、六里庄城中村改造、繁塔—禹王台公园提升改造（含繁塔二期棚户区改造）。项目总投资 30 亿元，清明上河城项目借势中原经济区建设、郑汴一体化发展，依托开封浓厚的文化基底，以《清明上河图》所绘原址为基础，以享誉世界的清明上河图所绘原址为依托，以文化遗址开发为先导，以古运河申遗为契机，以古汴河为空间载体，打造清明上河图的现实升级版，以文化、旅游产业为主导，通过“文、商、旅、游、购、娱”六维一体的综合城市土地开发及城市综合运营，建设成为集文化体验、休闲度假、温泉康养、商业休闲、商务会议、生态居住为一体的世界级文化旅游目的地新城。

（2）回报机制

回报机制主要内容

该项目为 2015 年发起的项目，属于无用户付费的公益性质，基本不产生盈利，所以项目的回报机制为“政府付费”。政府付费的计算主要分为两部分：

1) 基础设施建设部分

基础设施建设部分费用指项目公司为建设、运营维护符合本项目基础设施部分建设目的、建设内容与建设标准的公共服务产品的资本性投入所应获取的成本返还与合理回报。该部分费用由政府在运营期内分八年按年度承担直接付费责任。包括：项目建设成本、运营成本 and 合理回报。

2) 土地整理部分

土地整理部分费用指项目公司为建设、运营维护符合本项目土地整理部分建设目的、建设内容与建设标准的公共服务产品的资本性投入所应获取的成本返还与合理回报，该部

分费用由项目在运营期内分五年按年度承担直接付费责任。

付费模式

项目付费模式为财政部发布的《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》（财金〔2015〕21号）中建议的“前低后高”的模式。

收益指标

项目设置合理利润率 7.5%、年度折现率 3.5%，最终该项目投资收益率为 7.16%。

调价机制

项目采用公式调价机制，设定价格调整公式来实现项目回报机制的动态调整，以反映时间错配、创新经营等因素对项目价格的影响。主要调价机制为：

<1>政府提前付费，基于本项目投资额度高、投资强度大的客观情况，充分考虑政府资金统筹调配的主观能动性，政府可依据自身财力主动提出提前向社会资本支付“政府付费”款项中的应付未付部分，并在提前付费完成后，双方基于本项目贷款本息的减少、提前付费的额度等，重新计算剩余政府购买服务的付费金额与付费周期。

<2>为鼓励项目公司在本项目 PPP 模式实践中的创新经营，提高其运营积极性，项目公司在不影响本项目提供公共服务产品的数量及质量，不改变项目公共服务属性的基础上，发挥自身比较优势降低项目成本、利用本项目资产或项目设施开展创新经营业务增加项目收入的，其降低的项目成本与获取的项目收益由政府方与社会资本按 50%：50%的比例进行分配，但项目公司必须保证上述行为不得影响本项目的实施，同时不得影响公共利益或公共安全，否则政府方有权做出相应的处罚或处置。

（3）项目公司组建

进入执行阶段后项目公司随即成立。项目公司名称：开封文瑞建设投资有限公司；项目公司注册资金：10000 万元。股东认缴细则如下：

北京中工睿达工程管理中心（社会资本方），出资 8000 万元，股权比例为 80%；

中国化学工程第七建设有限公司（社会资本方），出资 500 万元，股权比例为 5%；

开封市文化旅游投资集团有限公司（政府出资人代表），出资 1500 万元，股权比例 15%。

（4）投融资结构

项目总投资约 233631 万元（其中建设投资 227211 万元，建设期利息 6420 万元），资本金投入 51862 万元，其中政府出资 7779 万元，社会资本出资 44083 万元，项目公司资本

金投入比例占项目总投资的 20%，其余 181769 万元项目资金由项目公司通过债权融资或股权融资的形式筹集，融资占项目总投资比例为 80%，资产负债率符合此类项目一般情况。

（5）项目运营

项目运营维护范围为：项目起止范围内所有道路工程、排水工程及配套设施等的运营维护需求。不涉及清明上河城核心运营内容。

（6）土地开发

项目由政府方负责完成土地征收工作，由项目公司负责四个子项的基础设施建设及土地整理，分三个阶段实施，每个阶段实施时间预计为 2 年，各阶段穿插进行，自 2016 年 8 月开始，至 2020 年 8 月结束，共计 4 年。如建设时间调整，经营期限也相应调整。阶段划分如下：

第一阶段（2016 年 8 月—2018 年 8 月）：建设华夏大道市政道路约 4.47 公里，并进行道路两侧约 1056.3 亩土地整理，建设期预计为 2 年，运营期为 8 年。

第二阶段（2017 年 8 月—2019 年 8 月）：建设经十三路市政道路约 2.1 公里，并进行道路两侧约 724.65 亩土地整理，建设期预计为 2 年，运营期为 8 年。

第三阶段（2018 年 8 月—2020 年 8 月）：建设纬五路市政道路约 4.06 公里，并进行道路两侧约 661.65 亩土地整理，建设期预计为 2 年，运营期为 8 年；繁塔二期棚户区改造约为 593.55 亩，建设期预计为 2 年，运营期为 8 年。

调研组思考：本 PPP 项目借力于片区旅游开发，将基础设施建设、棚户区改造、土地整理纳入了项目公司责任范围，通过项目公司先期投入、政府后期逐年付费缓解了政府目前城镇开发与财力不足的不平衡矛盾。但需要值得关注的是，旅游项目的核心内容——景区运营却不在项目公司责任范围内，这极大的增加了政府方的运营风险。

2. 福建省漳州古城保护开发（一期）启动工程 PPP 项目

（1）项目概况

项目类型为存量项目。该项目建设运营内容为漳州古城历史文化街区的原貌恢复、漳州古城文物保护恢复修缮、漳州古城历史文化街区配套设施和东宋河及周边环境整治等 4 个子项目，其中古城历史文化街区建筑原貌恢复主要包括北京路、修文东路、修文西路、始兴南路、延安南路、青年路等道路两侧、太古桥片区、侨芎剧场片区、共和路片区、向阳剧场片区、中山公园片区、文庙片区、异地大厝的迁移保护、民俗博物馆等文化街区建

筑原貌恢复。古城文物保护恢复修缮部分的投资费用为 64078 万元，主要包括文庙和文物保护点的保护修缮；古城历史文化街区配套设施项目主要包括古城历史文化街区配套设施主要包括四个入口建设和街区内道路改造；东宋河及周边环境整治含东宋河两侧挡墙加固、桥梁恢复修缮、景观步道、绿化及清理河道垃圾。本项目的投资总额约 29.4 亿元。

（2）回报机制

回报机制主要内容

项目为准经营性项目，回报机制为可行性缺口补助。使用者付费内容如下：该项目使用者付费内容包括租金收入、户外广告、停车场、民宿租金收入、影城和剧场租金收入、温泉资源和一卡通等。

付费模式

项目付费模式为财政部发布的《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》（财金【2015】21 号）中建议的“前低后高”的模式。

使用者付费调价机制

按各方承担风险有上限的原则，本项目设置使用者付费的调价机制，使用者付费每年调整一次，为合理进行风险分配，设定本项目社会资本需承担运营收入 5% 的风险。

1) 当预测使用者付费收入 $\times 95\% \leq$ 每年实际使用者付费收入 \leq 预测使用者付费收入 $\times 105\%$ 时，不调整核减的使用者付费保底收入。

2) 当预测使用者付费收入 $\times 95\% >$ 每年实际使用者付费收入，按实际使用者付费收入进行核减。

3) 当预测使用者付费收入 $\times 105\% <$ 每年实际使用者付费收入时，则按实际使用者付费收入进行核减。

（3）项目公司组建

项目公司名称为漳州城投古城运营有限公司；项目公司注册资金 100000 万元。股东认缴细则：漳州城市运营集团有限公司（社会资本方），出资 100000 万元，股权比例 100%。

（4）投融资结构

项目资金通过股权融资和债务融资获得。

1) 股权融资：根据国务院《关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发【2015】51 号）中“其它项目的最低资本金比例为 20%”的规定，结合金融机构对自有资本金的要求，设定本项目自有资本金比例为 32%，自有资本金约为 9.4 亿元，自有资

本金可按移交进度到位，并满足“贷款额+已到位资金=<总投资”的条件。

2) 债务融资：除自有资金外的资金由项目公司贷款，贷款占本项目估算总额的 68%，约 20 亿元。

(5) 项目运营

项目公司主要负责房屋管理与维修维护、公共秩序维护和公用设施设备运行、维修保养和公共区域清洁卫生保洁服务和公共区域绿化日常养护等。本项目的经营权可转让。

项目区域内的文庙、文物保护点和学校等行业主管部门有特殊要求的经营由文物主管部门和教育主管部门负责，相关设施的经营仍由文物主管部门和教育主管部门负责。

(6) 土地开发

本项目不涉及土地开发的内容。

调研组思考：本 PPP 项目属于存量项目，实施机构针对“漳州古城经营权”编制了《漳州古城（一期）项目经营权权益评估报告》，此报告是项目公司成为古城经营权受让方的价值依据。另外项目对于使用者付费部分经营点挖掘也比较充分，在同类型项目中有借鉴意义。

3. 青海省贵德古城旅游开发 PPP 项目

(1) 项目概况

为全面保护开发贵德古城这一核心景区，贵德县委、县政府于 2009 年 11 月全面启动古城保护改造工程。2010 年 1 月举全县之人力、物力、财力开展古城搬迁安置工作，并授权旅游管委会委托陕西省旅游设计院编制了《青海省贵德古城旅游开发修建性详细规划》，用于指导古城开发建设。2010 年以来贵德县政府举全县人力物力开展古城范围内征地拆迁等前期工作，已累计发生投资约 2.16 亿元。古城开发后续还需发生投资约 3.08 亿元，主要用于建设卫城休闲区、梨园度假区、宗教游览区、市井体验区、非遗传承区、民俗风情区。贵德县旅游开发管理委员会作为实施机构负责本项目组织实施和各项具体工作的安排。

古城项目建设以“尊重和依据历史，科学合理恢复明清古建筑，极力还原当地居民风貌”为理念，本项目建设内容包含本项目规划范围内现有留存风貌及文物古迹修复及复建工程，规划范围内的商业金融、文化娱乐、办公等物业建设，以及古城范围内规划的基础设施、广场及绿化、环卫设施等建设内容。

(2) 回报机制

该项目为古城旅游开发，属于公共服务项目，肩负着古建保护的公益性与旅游开发商业性双重属性，项目具备一定的经营性，但古城开发范围内服务项目的经营收益不足以覆盖整体投资，即存在“缺口”。因此本项目的回报机制为“可行性缺口补助”。这种付费机制的原则是“补缺口”，而不能使项目公司因此获得超额利润。

该项目通过土地资源入股、提供基础设施配套建设资金等方式，用于弥补项目公司投资成本和获得的利润，使项目具备商业上的可行性。

贵德县政府决定古城项目开发建设完毕后，将取消当前的门票收费制度，古城旅游免费向贵德百姓和全国游客开放，通过古城经营性物业运营收入实现古城开发投资的回收和收益的实现。具体收入来源如下：

- 1) 五星级酒店、精品酒店、主题客栈等住宿物业租赁收入；
 - 2) 餐饮、零售等商业店铺和院落的租赁收入；
 - 3) 古城内举办大型主题活动、影视剧拍摄、婚纱摄影、停车场运营等其他收入。
- (3) 项目公司组建

项目公司名称为贵德古城旅游开发有限公司。项目公司注册资金 9236.4 万元。项目公司股东由政府方出资代表——贵德县国有资产投资管理有限公司与社会资本方——青海蓓翔城市投资有限公司组成。

(4) 投融资结构

政府方与社会资本的股权比例暂定为 35%与 65%，即由社会资本控股，由县政府以古城区域内土地资源及古城内已经建成的文博综合楼出资，政府方持股比例暂定为 35%，社会资本根据古城初步设计规划要求，投资约 3 亿元进行古城范围内经营性设施建设，社会资本方持股比例为 65%。

项目公司最终政府方与社会资本方持股比例，根据双方实际出资情况确定。政府方出资金额以经过正规评估机构评估的土地资源及古城内已经建成的文博综合楼价值为准作为股权出资，社会投资人以本项目 3 亿元总投资作为股权出资（原则上由社会资本方控股）。

(5) 项目运营

贵德古城开发县政府已累计发生投资 2.16 亿元，后续还需政府与社会资本共同投资基础设施、古建修复、经营性物业开发等共计 5.6 亿元。

投资收益基本模式如下图所示：

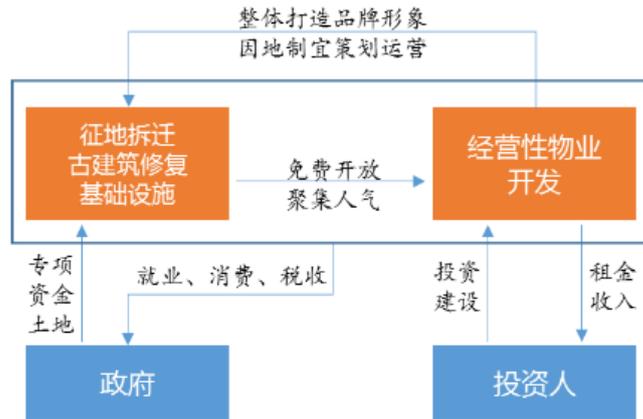


图 3-1 贵德古城 PPP 项目投资基本收益模式图

1) 贵德县政府负责筹集资金获得古城开发范围内的经营性用地合法使用权（约 0.5 亿元），并通过申请国家专项资金等方式，负责承担本项目范围内的基础设施及配套建设工作（约 171.9 亿元），即贵德县政府仍需投资 2.4 亿元；

2) 社会投资人通过自有资金及银行贷款等融资方式，负责古城开发范围内的经营性物业设计、策划、建设、投资、运营，包括经营性遗址遗迹的复建，共计约 3 亿元，即古城开发通过 PPP 市场化方式，由社会资本承担古城经营性物业工程建设 3 亿元开发投资；

3) 通过整体策划设计，古城开发建设完毕后，免费开放，但需根据古建筑的承载能力进行流量设置，通过吸引国内外游客光顾，为古城周边经营性物业及贵德县提升人气；

4) 贵德县政府通过古城项目的整体运营，打造贵德古城品牌效益，提高古城项目旅游消费能力，不仅能够创造就业岗位，提升古城及其周边区域价值，还能够有效提高古城以及贵德县旅游消费，增加财政税收收入，PPP 项目合作期限结束之后，古城开发范围内资产所有权与经营权完好无偿归县政府所有；

5) 投资人通过古城项目的整体运营，能够伴随着古城项目的不断成熟和商业价值、知名度的提高，在 PPP 项目合作期限内根据商业物业运营收益及其他收益获得投资的回收以及合理收益的实现。

运营维护范围：古城范围内经营性物业设施由项目公司统一运营并维护，古城范围内的文物古迹由贵德县文化局定期检查及维护管理，保证相关设施的正常运行。

(6) 土地开发：本项目不涉及土地开发整理的内容。

调研组思考：本 PPP 项目是 PPP 模式助力不发达地区经济发展的良好案例。整个项目

的投资收益模式很清晰，政府与社会资本责任分工明确，政府对于古城进入运营期后的经营规划也比较细致。还有一个亮点在于政府方出资是使用土地资源及古城内已经建成的文博综合楼价值作为股权出资，解决了政府方的资本金筹措问题。

四、成果转化—建立莒国古城 PPP 项目运营财务模型

莒国古城位于山东省莒县，是“省级重点文物保护单位”，有着近 3000 年的历史。自 2017 年起，莒县人民政府决定重建莒国古城，以其为核心景点发展文化旅游产业。古城建设采用 PPP 模式进行，已委托 PPP 咨询机构编制了初步实施方案。后 PPP 项目实施机构与莒县有关分管县领导认为初步实施方案中的“运维成本”与“使用者付费”尚不准确，需要调整。通过莒县财政局的举荐我方接到这个任务，在顺利完成初次对接后，实施机构决定由我们来进行上述两项费用的测算。以上是为本次调研终极目标的背景。

在整个模型建立的过程中，来自台儿庄古城、青州古城、即墨古城调研总结的古城经营业态、价格数据等，是我们建立莒国古城经营测算模型的基础。下面将成果转化过程及最后结果进行描述。

（一）了解古城



1. 文化背景

挖掘文化背景，捋顺经济模式是首要一步。我们通过《莒国古城建设项目可行性研究报告》去了解莒国古城的历史。莒国古城是莒国故都，文化名城。莒县历史悠久，是千年古县、省级历史文化名城，曾是春秋时期莒国都城所在地，是我国历史最悠久、山东省面积最大的古城，“毋忘在莒”的典故就出在这里。整个古城的建设规划围绕着“莒国文化”展开。

2. 建设内容

（1）新建建筑

古城新建建筑面积为 293631.80 平方米；分为文旅商业、综合餐饮、休闲娱乐、旅游住宿、四合院、文化博展和配套建筑等业态类型。文化博展类新建建筑面积 27681 平方米；其中：莒国王宫 16426 平方米、城阳王府 9225 平方米、财神庙 383 平方米、文昌阁 335 平方米、城阳书院 821 平方米、景王祠 491 平方米。

（2）修缮工程

项目修缮面积 2729 平方米。

(3) 环境景观

项目绿地面积为 247998 平方米，硬地铺装面积为 127570 平方米，水面为 100000.5 平方米，水系挖方为 499687.5 立方米，驳岸长度 17970 米，并对整个古城内进行土方微地形处理。

(4) 道路

道路长度为 10906 米，道路面积为 64841 平方米，主要分为外围行车道、主要步行车道、次要步行车道。

(5) 停车场

分为四合院地下车库和游客停车场，其中四合院地下车库 57542.4 平方米（车库 1400 个），游客停车场 273335 平方米（泊位 8975 个），其中地上停车场 130667 平方米（泊位 5230 个）；地下停车场 142668 平方米（泊位 3745 个）。

(6) 桥梁

项目共涉及 36 座桥梁；其中平桥 5 座，不带踏步拱桥 14 座，带踏步拱桥 15 座，廊桥 2 座。

(7) 市政管网

项目供电用户电缆工程共计 296360.80 平方米，供电管线入地工程为 10906 米，沿 10906 米街道安装路灯（含街景灯），有线电视线路、电信线路、煤气管道、雨水管道、污水管道敷设长度均为 10906 米，自来水管道的敷设为 296360.80 平方米。

(8) 其他工程

人防工程：本项目人防工程面积 44000 平方米。码头及配套：共计 19 个码头。对整个古城内配套建设智慧古城、雕塑标识标牌、景区景点亮化等。

(二) 预测旅游人次

游客流量直接决定着门票收入，间接影响着商业网点租赁价格、停车场等经营点的收入。我们通过“梳理过往历年数据，确定合理增长率，预估古城分流比例”的方式进行游客人数的预测，具体如下：

见下页。

表 4—1 莒县近 5 年年旅游接待人次及运营期首年旅游接待人次预估

序号	年份	2013	2014	2015	2016	2017	2022 (运营期首年)
1	接待人数 (万人次)	79.5	102.6	163.3	307.8	450.5	547.6
2	年增长率 (百分比)		29.06	59.16	88.49	46.36	5%
3	说明	<p>(1) 莒县 2103 年至 2017 年旅游接待人次数据来源于古城建设指挥部提供的《莒县旅游接待数据》；其中 2017 年为预计数据；</p> <p>(2) 由于古城建设期为期四年，在此期间旅游接待人数的增长率预计趋于平稳,按年均增长率 5%估算；</p> <p>(3) 古城正式对外开放后，可预计将短期内带动莒县旅游接待人次的快速增长。</p>					

表 4-2 莒国古城 2022 年（运营期首年）旅游接待人次预估

序号	名称	假定	比例		数量		备注
			散客	团体	散客	团体	
1	莒国古城分流率	85%					(1) 莒国古城建成开放后将作为莒县重要的标志性景点，对于意向前来莒县旅游的游客来说具有较高的吸引力；
2	莒国古城旅游人次 (万人/年)		70%	30%	325.81	139.63	(2) 散客旅游与团体游客的比率参照青州古城 2016 年统计结果。

测算模型中考虑：古城运营首年预估游客量为 465.45 万人次。运营期第四年起游客量按照 10%的增长率增长并保持（运营期第四年后游客量超过 10%增长率的，对应初步实施方案中的使用者付费调价机制）。

（三）分析运营维护成本

根据古城建设内容以及后期运营维护范围，确定运营维护成本费用包括人员费用、共用设施设备维护费用、清洁卫生费、秩序维护费、办公费用、养护维护费用、其他费用。测算模型中考虑：运营期首年运营维护成本为 1758.12 万元，此后成本构成中的人员工资逐年按照 5%增长率增加（运营期首年后运营维护成本超过预测的，对应初步实施方案中的运维成本调价机制）。运营维护成本具体运营期逐年数据详见附件一。

（四）分析经营收益

通过对接古城建设指挥部，深入挖掘经营资源，我们为古城 PPP 项目的使用者付费罗

列了十八大可经营性内容。

商业门头房租赁：文旅商业、综合餐饮、休闲娱乐、旅游住宿。门票：散客旅游、团体旅游。场地租赁：演艺广场（室外）、文化博展（室内）。配套设施：停车场。针对旅游线路的挖掘开发：游步车、摇橹船、篷式脚踩公园游船。附属设施利用：立式广告牌、路灯广告牌。新科技应用：智慧古城、移动零售终端。

使用者付费具体运营期逐年数据详见附件二。

（五）模型测算结果

建设期四年+运营期十六年的合作期限内，测算预估：总运营维护成本金额为 33990 万元；总可用性付费金额为 545637 万元；总运维付费金额为 36030 万元；总使用者付费为 334012 万元。使用者付费占政府付费比例为 57.42%；总可行性缺口补助金额为 247655 万元。

五、关于古城旅游行业的若干思考

（一）行业的可持续发展

旅游可持续发展是指旅游开发为未来留有生存和发展空间，同时保证生态环境、历史文化、风俗习惯等多样性、有序性、完整性不被破坏的前提下，一方面满足社会和经济效益，另一方面使旅游者体验到旅游所带来的物质、精神、文化等方面的享受，改善当地居民的生活质量。古城旅游实现可持续发展，不能忽视负面影响因素带来的阻碍，更要研究施展积极的行为去清理阻碍。

1. 负面影响因素

古城旅游蕴含着巨大历史文化价值，若得以有效的开发，则可以变现成可观的经济价值。作为经济增长的新动能之一，越来越多的有古城资源的地方政府正在通过多种渠道，采取不同方式，恢复重建一批古城镇以加快旅游发展。在快速发展的过程中不可避免的会展现事物的矛盾一面，其中“趋于同质化”与“过度商业化”是两个主要负面影响古城旅游可持续发展的因素。

2. 积极行为理论

对于“消解趋于同质化”的问题，可以采取以下的积极行为来消除负面影响：一是古城要注意展示生活化的方面。古城要在旅游活动的安排中尽量多安排游客互动的的项目，要丰富游客的体验。具有显著民族风情的古城可以将民族节日活动进行表演式开展，以增加游客吸引力。二是古城要利用多元化的手段。不能把古城旅游仅仅停留在一般的观光旅游上，要根据各自旅游资源的特点，积极发展休闲度假旅游、特种旅游、商贸旅游。周围旅游资源丰富的地区还可以将全域旅游同古城旅游相结合，将周边景点在古城内进行宣传推介以增大游客黏性，增长游客停留时间。三是古城要体现竞争的特色化。要在旅游产品、旅游营销、旅游服务、旅游环境等方面充分挖掘自身的特色，并恰如其分地融入到游客旅游体验的全过程之中。餐饮是较能体现特色的领域，可以此为突破口，配合特色手工艺品、地区特产的销售，打造有特色标签的古城形象。此外，要关注互联网需求性极大的年轻人群。在古城内建设覆盖 WIFI 信号可以吸引年轻游客，也可以成倍数的扩大网络影响力。

（二）行业存在的问题与发展建议

古城旅游的发展随着改革开放的脚步而愈发蓬勃，取得了一定的成功。但是我们可以清晰的看到，古城旅游开发凸显出很多问题。我国多数古城镇的旅游开发还处于初级阶段，一些新兴的古城缺乏科学的旅游规划，对于古镇旅游的本质内容和核心认识不清，只是在原有古镇的基础上简单地加以改造就开始接待游客，有些古镇的改造就是一种对古镇的破坏，一些古色古香的建筑被钢筋水泥代替，极大地破坏了古镇的风韵和历史感，即使是一些著名的古镇也存在同质化、商业化等问题。

1. 存在问题

（1）商业化气息过于浓厚、古镇的文化和原真性受到破坏

随着古镇的不断开发，一些古镇过于追求经济效益，进行“空心化”的旅游开发，即把原住居民整体搬迁，然后把古民居改造成商铺，进驻规范的商业体系。然而这样一来，经济效益是有了，但是当地居民的搬迁，他们为古镇营造的那份传统意境也随之流失，古镇的文化和原真性却遭到了破坏。

(2) 古镇开发的同质化过于明显

由于我国古镇旅游开发的时间并不长，很多地方并没有开发的经验，因此最早开发的一些古镇就成了模仿的对象，出现“千镇一面”的同质化现象。以江南古镇为例，江南古镇在建筑风格上相近，在江南诸多古镇走上一圈，就会发现旅游建筑基本相同，旅游模式更是基本雷同，走几条老街，看几所古宅，坐一会小船，吃一餐农家饭，使人很快就觉得审美疲劳。

(3) 古镇的旅游超越了环境承载力

随着国家扶持旅游的力度增大，人们出行方式的便利性增强，某些古城在节假日期限游客量已经远远地超越了环境承载力。大量的游客使得古镇的交通拥挤、住宿紧张、吃饭困难、景点爆满、垃圾遍地、服务质量下降等等负面效应，这样不仅降低旅游的质量，使古镇不再古朴静谧而且会给古镇的环境带来巨大的压力。

(4) 古镇旅游线路短、旅游产品单一

目前很多古镇旅游仍以观光游为主，而且以一日游或者半日游居多，因为可游览的景点比较少，甚至是一个小时就能游完所有的景点，留不住游客，不能满足游客多层次旅游需求。

2. 发展建议

(1) 着力保护

古镇的旅游开发是一项综合性的工作，古镇不仅仅具有较高的旅游价值，更是历史的载体，文明的载体，是我们宝贵的文化遗产。因此，在旅游开发的过程中首先应该考虑古镇的保护工作，杜绝盲目的开发，要着眼长远，保护古镇，只有保护好了，才能使文明传递下去。

(2) 优化战略

制定古镇旅游发展战略是一种创造性的工作，在发展古镇旅游业的过程中借鉴知名古镇的成功经验是对的，也是有必要的，但是切记生搬硬套，因此在开发的过程中要结合古镇的实际情况，选择适合自己的方式，创造性地开发古镇，突出自己的特色和亮点，形成独特的开发模式。

(3) 突出文化

发展古镇旅游要突出古镇的文化，不能局限于给游客呈现几条古街道、几处老房子，几处古迹，这样的古镇仅仅只有一句躯壳，而没有灵魂。古镇的景点必须能够突出自己的文化，因此在开发的过程中必须深入调查，从历史出发，充分挖掘古镇的文化内涵，并通



过各种形式传递给游客。

（4）创造体验

发展古镇旅游还要考虑游客的旅游需求，现在游客在旅游的过程中不仅仅注重游览观光，更注重旅游的体验，旅游的内在感受。因此，在开发的过程中既要再现当年的历史文化和建筑风格，形成历史的延续，又要考虑有游客的参与性和体验性，与游客互动。



浅析 LPR 取代人民币贷款基准利率对 PPP 项目融资及调价的影响

■ 姜言波

为深化利率市场改革，提高利率传导效率，切实推动实体经济融资成本的降低，中国人民银行出台一系列公告推动贷款市场报价利率（LPR）的运用。

在长达 10-30 年的 PPP 项目全生命周期中，融资作为 PPP 项目实施过程中的重要一环，人民银行出台贷款市场报价利率（LPR）的文件势必影响到 PPP 项目的融资及收益。本文就 LPR 与人民币贷款基准利率进行比对，分析该转变对 PPP 项目融资及调价机制的影响，最大程度将政府和社会资本方的回报与风险维持在合理范围内，实现项目物有所值目标。

一、LPR 与人民币贷款基准利率的比对

（一）人民币贷款基准利率：存贷款基准利率是中国人民银行发布给商业银行的贷款指导性利率，是用于调节社会经济和金融体系运转的货币政策之一。没有固定公告频率，若发生调整则进行公告，最近一次调整时间为 2015 年 10 月 24 日，中国人民银行将三个档次的贷款基准利率分别下调至 4.35%、4.75%、4.90%，并保持至今。

表 1-1 金融机构人民币贷款基准利率调整表

项目	利率	
	2015年8月26日	2015年10月24日
一、短期借款		
一年以内（含一年）	4.60%	4.35%
二、中长期贷款		
一至五年（含五年）	5.00%	4.75%
五年以上	5.15%	4.90%

（二）LPR:由具有代表性报价行，根据本行对最优质客户的贷款利率，以公开市场操作利率加点形成的方式报价，由人民银行授权全国银行间同业拆借中心计算并公布的基础性贷款参考利率。中国人民银行授权全国银行间同业拆借中心于每月 20 日（遇节假日顺延）9 时 30 分公布贷款市场报价利率，即每月一次。

与人民币贷款基准利率不同，LPR 仅包括 1 年期和 5 年期以上两个品种。截至目前，LPR 已经进行了六次报价，通过 LPR 的首次报价与人民币贷款基准利率数值对比可以发现：

第一期报价的 1 年期水平为 4.25%，比 1 年以内（含一年）人民币贷款基准利率 4.35% 降低 10 个 BP；5 年期以上水平为 4.85%，比 5 年以上人民币贷款基准利率 4.90% 降低 5 个 BP。

表 1-2 LPR 与金融机构人民币贷款基准利率对比表

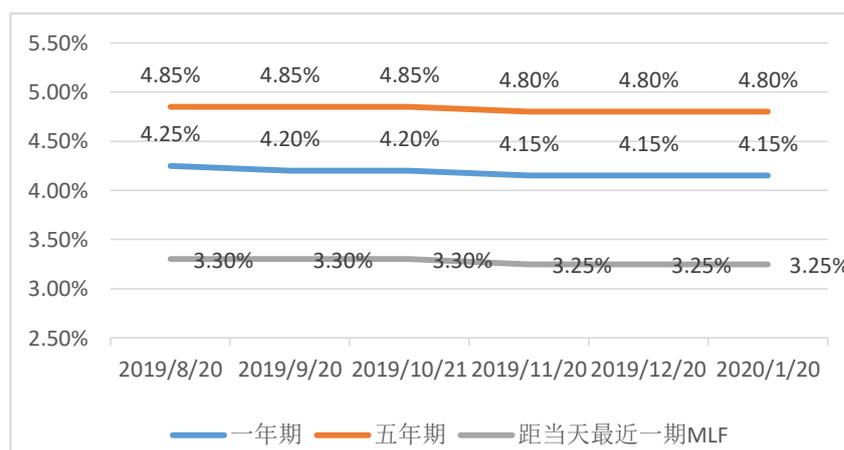
项目	贷款基准利率	LPR (2019. 8. 20)	对比
一、短期借款			
一年以内（含一年）	4.35%	4.25%	10BP ↓
二、中长期贷款			
一至五年（含五年）	4.75%	/	/
五年以上	4.90%	4.85%	5BP ↓

（三）LPR 的报价水平由公开市场操作利率（主要是 1 年期 MLF 利率）加点形成，从 LPR 六次报价的走势图中可以发现：

1 年期 LPR 水平三次下降（首次下降是与改革前相比），其中既有跟随 MLF 的下调，也有加点数的降低；5 年期 LPR 则在 2019 年 11 月迎来下降，维持着与 MLF 相同的变化频率。

上述变化反映出中国人民银行推动实体经济融资成本下降的决心，与此同时，LPR 的改革效果也立竿见影。在人民银行发布的《2019 年第三季度中国货币政策执行报告》显示，截至 9 月份新发生贷款中运用 LPR 定价的占比已经达到 46.8%。

图 1-1 改革后 LPR 及 MLF 走势图



二、LPR 在 PPP 融资合同的应用

根据《中国人民银行公告[2019]第 30 号》中“自 2020 年 1 月 1 日起，各金融机构不得签订参考贷款基准利率定价的浮动利率贷款合同”的约定，可以预见 PPP 项目的融资合同将主要以 LPR 值作为 PPP 融资合同的“基准利率”。根据“央行”发布的一系列相关文件，并参照已经签订的 PPP 融资合同，LPR 在 PPP 融资合同中应用主要有以下几点。

（一）确定利率的规则

1、固定利率。贷款合同中记载具体固定利率数值，且应明确该数值的确定方式，包括基准利率种类、基准利率适用日期、利率上（下）浮幅度/加（减）点数值。

2、浮动利率。按照贷款合同中约定的基准利率种类、基准利率适用日期、利率上（下）浮幅度/加（减）点数值、利率浮动规则、利率浮动周期、利率浮动周期单位来确定。

“基准利率”以往通常包括人民银行贷款基准利率和贷款市场报价利率（LPR）。根据《中国人民银行公告[2019]第 30 号》中“自 2020 年 1 月 1 日起，各金融机构不得签订参考贷款基准利率定价的浮动利率贷款合同”的约定，目前只能以 LPR 值作为 PPP 融资合同的“基准利率”。



（二）放贷利率

放贷利率应在约定的“基准利率适用日期”的基准利率基础上，根据利率上（下）浮幅度/加（减）点数值确定。

以 LPR 为例：假定“基准利率适用日期”为 t 日，则基准利率值为 t 日前最近一次发布的 LPR 数值。

（三）利率的调整

1、固定利率，在贷款期限内均执行合同记载的固定利率，不做调整；

2、浮动利率，在贷款期限内按照合同约定的利率浮动规则、浮动周期、利率浮动周期单位确定贷款利率调整日，贷款利率调整日起适用调整后的利率。

以某 PPP 项目融资贷款合同为例：

表 2-1 某 PPP 项目融资贷款合同

项目	名称	选项
浮动利率	基准利率种类	贷款市场报价利率LPR（五年期以上）
	基准利率适用日期	按贷款入账日
	利率上（下）浮幅度	加百分点（a）
	利率浮动规则	按贷款入账日浮动
	利率浮动周期	12
	利率浮动周期单位	月

三、LPR 在调价机制中的应用

PPP 项目贷款合同绝大部分为浮动利率形式，运营期中，若 LPR 发生变化，则会导致项目公司的融资成本发生变化，而为了确保项目公司能够持续稳定的经营，既不过度亏损，也不过度盈利，则需要根据 LPR 的变动调整可用性付费指标（合理利润率、年度折现率、投资收益率等），通过可用性付费金额的调整实现项目的整体平衡。

（一）调价基数和调价周期

LPR 值每个月发布一次，包括 1 年期和 5 年期以上两个数值。

1、PPP 项目合作期通常为 10-30 年，且 LPR 改革前，可用性付费指标采用的调价基数均为央行发布的 5 年期以上贷款基准利率，故此处建议采用 5 年期以上 LPR 值作为基准值。

2、LPR 发布频率过高，若以此为调价周期，则不利于项目的整体推进工作。参考中国人民银行公告【2019】第 30 号中对房贷的调价周期的规定：“金融机构与客户协商定价基准转换条款时，可重新约定重定价周期和重定价日，其中商业性个人住房贷款重新约定的重定价周期最短为一年”和 PPP 项目通常每年支付一次费用的实际情况，建议调价周期 ≥ 1 年。

（二）调价应用

LPR 作为基准值在调价公式中的应用需根据可用性付费指标的报价方式进行区别设置。

1、固定限值

若可用性付费指标设定为固定限值，可按照如下方式调整：

（1）每 n 年进行一次指标的调整，并作为下一个 n 年期内执行的指标。

（2）核算当日，若全国银行间同业拆借中心发布的最新的 5 年期以上 LPR 与社会资本采购开标当日的最新 5 年期以上 LPR 变化比例浮动在 $\pm a\%$ 以内（含），则不做调整。

注：a%的取值可参考《建设工程施工合同（示范文本）》（GF-2017-0201）中对材料、工程设备价格变化的调整幅度，即 5%。

（3）若超出±a%，则按以下方式调整

调整后可用性付费指标=中标可用性付费指标×核算当日全国银行间同业拆借中心发布的最新 5 年期 LPR÷开标当日的最新 5 年期 LPR

2、浮动率

若可用性付费指标以 LPR 为基准值设定浮动上限，可按照如下方式调整：

（1）每 n 年进行一次指标的调整，并作为下一个 n 年期内执行的指标。

（2）调整后可用性付费指标=核算当日全国银行间同业拆借中心发布的最新的 5 年期以上 LPR×中标浮动率。



疫情对基础设施和公共服务发展趋势的影响

■ 张东旭、薛秋艳、赵磊、孟令锦

一、前言

2020 年新年伊始，一场突如其来的新型冠状病毒感染肺炎疫情的爆发不仅使国民的身体健康和生命安全受到了威胁，暴露了部分行业的短板，也给我国经济造成不可避免的冲击。分析比对 03 年“非典”应对措施及国家目前的形势，可以看出面对疫情冲击，作为拉动经济发展的有效措施基础设施和公共服务投资将进一步加大力度，确保有效投资，完善基础设施和公共服务、稳定就业、拉动内需，尽快抵消疫情带来的影响。

二、加大对基础设施和公共服务投资的依据/原因

近几年来，我国在调整经济结构、实现要素的最优配置、提升经济增长的质量和数量方面已经产生一定的成果。但此次新冠肺炎疫情的爆发暴露出我们在基础设施和公共服务领域的一些短板，在此种形势下，加大对基础设施和公共服务的投资，尽快拉动经济的发展，是我们现阶段的重要任务。

1、国家政策和重要会议的决策

2019 年受经济下滑影响，我国政府陆续出台“减费降税”、“存款准备金下调”等众多政策刺激经济的增长，至新冠肺炎疫情爆发前，国家各项政策、各级重要会议对 2020 年的工作安排和部署仍要求保持经济的稳健增长、稳投资、稳就业的经济形势：

序号	文号/时间	相关部门	政策文件
1	2019.12.4	中共中央 国务院	《关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》
2	国办发〔2019〕28 号 2019.12.24	国务院	《关于进一步做好稳就业工作的意见》

疫情爆发后，国家迅速出台了相关经济促进相关政策，提高资金的流动性，培育新的经济增长点、对受影响较大的行业予以必要扶持。

序号	文号/时间	相关部门	政策文件
1	银发〔2020〕29号 2020.1.31	中国人民银行、财政部、银保监会、证监会、国家外汇管理局	《关于进一步强化金融支持防控新型冠状病毒感染肺炎疫情的通知》
2	财金〔2020〕3号 2020.2.1	财政部	《关于支持金融强化服务 做好新型冠状病毒感染肺炎疫情防控工作的通知》
3	税务总局公告 2020年第8号 2020.2.6	财政部、税务总局	《关于支持新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控有关税收政策的公告》
4	财金〔2020〕5号 2020.2.7	财政部、发展改革委、工业和信息化部、人民银行、审计署	《关于打赢疫情防控阻击战 强化疫情防控重点保障企业资金支持的紧急通知》
5	2020.2.11	财政部	提前下达 2020 年新增地方政府债务限额。
6	2020.2.14	习近平主席主持召开了中央全面深化改革委员会第十二次会议	发表重要讲话：基础设施是经济社会发展的重要支撑。

众多政策的迅速出台，也表现了我国政府对抗新冠肺炎疫情的决心和力求保障经济稳健发展的信心。

2、补短板的需求

在此次抗击新冠肺炎疫情战斗中，我国现有的基础设施及公共服务面临着巨大的挑战，部分行业在新冠肺炎疫情的考验下显露出短板：

（1）医疗和公共卫生基础设施不足

救治床位严重不足，应急防疫设施缺乏。新型冠状病毒导致的肺炎在武汉集中爆发后，在临床救治过程中最大的困难为不少患者在确诊患新型冠状病毒肺炎的情况下，依然因床位有限无法获得收容救治。火神山和雷神山两所医院，仅是特殊时期的特殊应对手段，2500张床位并不能解决武汉市数以万计的病患。直到2月5日左右武汉市决定征用11个场馆迅速搭建完成的方舱医院才逐渐解决了患者“应收尽收”的收治难题。

医疗防护物资储备不足，在短时间内调度医疗防护物资的能力不足。缺乏从供需两端出发，专人专责专班负责各类资源的募集、调度和分配，导致医疗防护物资供需矛盾异常突出。出现各医院迫于无奈自发请求社会援助，医疗救治压力非常大。

医疗服务整体开支水平较低。根据世界卫生组织的统计，我国的医疗服务开支仍然处于较低的水平。以2016年为例，美国将国内生产总值的17.8%用于医疗卫生，澳大利亚、加拿大的医疗卫生支出占GDP比例在8%-10%左右，而我国是6.2%，医疗服务开支占GDP的比重远低于发达国家。

(2) 农贸市场设施薄弱、管理粗放。

我国的农贸市场存在地区发展不平衡、中西部地区和农村产地市场发展不足的问题。全国成规模的大型农贸市场共1800多家，其中70%分布在东部地区，中、西部地区仅分别占20%和10%左右。总体上看，大中城市作为商品农产品的集中消费地区，其批发市场的发展比较充分，设施条件较好；而农村地区，特别是中部粮棉油和蔬果主产区、以及西部特色农业地区的产地批发市场发展不足。

农贸市场基础设施薄弱，与现代流通业对接的配套设施建设滞后。目前大多数农贸市场仍然停留在提供交易场地等最简易的条件，不少市场还缺乏遮阳避雨的交易棚厅，特别是一些产地批发市场的设施简陋，交易环境差，消防安全设施建设不到位，进入市场交易的农产品质量安全存在隐患。

经营管理粗放，市场秩序比较混乱。多数农贸市场交易方式落后，市场管理“重收费轻服务”，停留在一般的物业管理与收费，以及卫生、保安等管理上，缺乏为商户提供便捷的交易结算、信息查询、冷藏保鲜等配套服务。

武汉市作为人口超过1000万的大城市，而华南海鲜市场作为武汉市中心城区的大型批发市场仍存在严重问题导致新冠肺炎疫情的爆发，说明我国农贸市场的整顿已经到了迫在眉睫的地步。

(3) 物流产业发展不足

近年来，我国的物流产业为企业生产和居民生活都带来了许多便利，“朝买夕至”经常可见。但是在疫情爆发后，原本我们自以为傲的物流产业依然存在许多问题，物联网科技公司G7平台针对疫区的数据统计（至2月5日）显示，外省进武汉的货运流量比去年同期减少91%，省内各城市与武汉之间的货运流量比去年同期减少88%，全国整车货运流量仅达到了去年同期30%左右的水平。

物流行业的自动化程度很低。由于长期以来的人口红利，物流产业普遍存在依赖劳动力的现象，在物流的各个环节中都非常依赖人工，整体装备与自动化水平还比较低。这导致在春运假期与疫情限制人口流动的情况下许多物资无法及时送达，不仅对居民生活造成了巨大影响，还对疫区的经济生产活动造成了进一步的影响。

物流体系建设仍有较大缺失。物流产业需要的是一个立体的、高效的、由许多枢纽构成的物流网，但我国目前的物流产业仍然处在一个“野蛮生长”的状态，许多物流企业、地方政府都各自为政，各自兴建自己的物流基地，且缺乏一个有效的沟通协作体系，导致许多物流资源无法有效利用。在重要物流枢纽受到疫情的冲击下，各地物流体系都无法很好的重新调度、组成有效的运输网络。

(4) 城市数据管理和大数据应用发挥作用不明显，智慧城市、智慧交通未能为疫情防控提供强劲助力。

本次疫情蔓延的前期，在资源调度方面，中国的大多数“智慧城市”，未见出色表现。

智慧城市原有模式能力受限。本次疫情应对中，智慧城市基于空间思维的治理手段，有一定的表现：根据行政区域内患者数量，配置医疗资源、增建医院，以及根据疫情传播速度和强度切断城市之间的交通联系等。然而，一旦关注到整个城市中彼此关联的人员、物资、车辆、场所等的精确位置和行为状态，且需要根据高频变化的供需，需要这个复杂的系统进行精确的决策和调度，我们就会发现，传统的技术手段和思维方式显得捉襟见肘。

智慧城市难在打破数据壁垒。目前，技术手段在防疫布控中的应用仍处起步阶段，通过数据分析、信息推送、实现预警后，下一步需要实现的是精准推送。比如，在网络上会看到呼叫某次航班、某列高铁上有确诊病例，希望同乘交通工具的人士能够尽快联系疾控部门，那么接下来的优化方向，是精准推送和主动疾控干预，直接向相关人员推送传染警示乃至其周边定点医院信息。智慧城市在疫情防控中发挥的关键作用，就是打破各部门的数据壁垒，基于大数据分析进行主动疾控干预和医疗资源动态配置。

3、经济发展的需要

为防控新冠肺炎疫情的发展，春节假期全国餐饮、住宿、旅游、交通运输等行业消费锐减，企业复工延迟，经济增速下滑不可避免。初步估计，2020年春节期间影视票房、零售和餐饮、旅游仅三个行业直接经济损失超1万亿，占2019年一季度GDP21.8万亿的4.6%。1月底交运行业出行人次减少约七成，房地产行业、建筑业、金融业等行业受波及。

2003年SARS疫情与新冠肺炎疫情的传播性及隔离等防治方法非常相似，SARS于2002年11月开始在我国爆发，持续到2003年的6月，持续时间长达8个月。之后我国的经济情况在2003年二季度经济增长短时间内下跌，但随疫情解除，经济增长反弹。对经济增长影响较大是第三产业，其中交通运输、住宿餐饮、金融行业和地产行业受影响较大；对投资的影响有限，但对消费影响较大，分消费类别来看，服装、珠宝类在5月出现了负增长，而日用品类、中西药品类则由于疫情在4月出现了一个增速的跳升；对出口影响不明显。

由 2003 年 SARS 疫情对我国经济影响的规律来看，拉动我国经济的三驾马车“消费、投资、出口”中，消费能力尤其是第三产业服务业的恢复需看疫情的防治效果，基础设施的投资建设作为三驾马车中“投资”的重要组成部分，显得尤为重要。加大基础设施的投资对经济的发展有着重要的作用，具体表现为：

(1) 作为生产要素直接带动经济的增长

基础设施包括交通运输、通讯设施、电力能源、供水系统等，作为物质资本和生产要素，直接参与生产过程，直接促进经济的增长。

(2) 通过乘数效应，带动上下游产业的发展，间接带动经济的增长

基础设施的投资建设的增加需要相关部门提供必要的原材料、资金、技术和服务等，从而带动相关产业产出的增加，并且相关产业产出的增加会带动劳动者就业机会和收入的增加，进而促进消费行业的就业和收入的增加，如此形成的联动反应反过来引起基础设施需求的增加，如此循环，带动了整个社会总需求的成倍增加，最终引起国民收入成本的增加。

(3) 基础设施建设的外部溢出效应

基础设施建设除带来直接经济发展的拉动效应外，其外部溢出效应同样效果显著。对于企业的生产来说，交通运输、通讯设施、电力能源、供水系统等基础设施为其提供了必不可少的基础性服务，减少生产要素流动发生的摩擦阻力，从各方面降低企业的生产成本，提高企业的效率。

同时，加大基础设施的投资可以改善投资环境。投资环境所需具备的硬性条件主要有：交通运输条件、网络通讯条件、医疗卫生条件、教育及人力资源条件、公共服务设施条件。优质的投资环境能促进当地企业的生产，提高企业投资效率，从而为当地企业的生产提供良好的发展条件，提高当地企业的市场竞争力，进而有利于引进其他社会资本，使当地经济发展形成良性循环。

三、基础设施和公共服务的发展方向

新冠肺炎疫情的突然爆发，为我国供给侧结构性改革的阶段性和成果进行了一次实战考验，事实证明我国基础设施在应对重大突发事件时仍有不足，着眼于未来，如何补短板、更好地服务于人民群众对健康美好生活的向往，是这次疫情带给我们重要启示。

1、医疗和公共卫生服务设施

医疗和公共卫生基础设施补短板工程应首要抓起，一是顺应医疗保健服务需求扩张之势，一方面增加政府在医疗资源上的公共投入，另一方面放开市场准入，鼓励更多的民间资金投入医疗领域，多途径增加医疗保健服务供给。二是在各大中型城市应规划建设合理

数量的分级、分标准的公共卫生防疫医院，与民防设施、石油储备库等一样，成为国家应急战略性基础设施的一部分。平常时期作为他用，一旦有大规模传染病疫情暴发，确保能在很短时期内用于防疫治疗。

医疗健康领域也将是未来我国经济发展的一个重点领域，除了老龄化因素之外，消费结构变化也是促进医疗需求快速增加的原因——随着收入水平的提升，人们对医疗保健的需求往往上升的更快。2014-2018年，我国医疗保健支出的平均增速为13.08%，而同期总消费支出的平均增速仅为8.47%。未来，随着人均收入水平的进一步提高，在相当长一段时期内，医疗需求的增长速度会超过GDP增长速度和总消费的增长速度。

2、农贸市场

农贸市场作为城市公共服务设施的重要组成部分，是城乡居民“菜篮子”商品供应的主要场所和解决“三农问题”、“农民再就业工程”等工作的重要平台，具备了很强的社会性、民生性和公益性，同时作为商业主体，其又兼具市场性、经济性等特点。

农贸市场作为农产品流通渠道改造的组成部分，其核心目的的定位越来越清晰：通过优化、改造农产品流通渠道和流通方式，建立可追溯的农产品质量信息管理体系，最终解决食品安全问题。农贸市场最终达到的效果是农贸市场给我们的带来的，除了安全方便，更多的是放心。

3、智慧城市

中国信通院发布的《区块链赋能新型智慧城市白皮书》（2019）显示，超过94%的省级城市、超过71%的地市级城市、超过20%的县级市及城市群均提出建设智慧城市。《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》和《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》中明确，将智能交通、智能管网、智能园区、智能水务等作为提升城市和中小城镇公共服务水平，并作为新型城镇化建设的方向之一，深化了新型智慧城市建设与新型城镇化融合发展的内涵。

此次疫情对2020年一季度的经济会产生一定影响，但也凸显出对人工智能、物联网、5G、智慧城市和冷链物流等新型基础设施的建设需求的迫切性。

四、加大对基础设施和公共服务投资的实施途径

在地方政府财政收入增长有限、各地普遍存在财政资金供给紧张问题的情况下，地方政府用有限的财政资金撬动社会资金、引入项目建设的“外来增量资金”显得尤为重要，可采用以下几种途径实施：

1、“战疫专题债券”

2020年2月6日，国家开发银行成功发行1年期135亿元“战疫专题债券”，远超计划发行规模，所募资金将主要用于国开行向疫情防控提供的应急融资。至此，国开行、农

发行、进出口行抗疫专题债均已首发成功。抗疫专题债券募集的资金主要用于火神山、雷神山项目建设相关抗病毒药物的生产研发。

2、政府和社会资本合作（PPP）模式

2015 年以来，国家大力推行政府和社会资本合作（PPP）模式，在能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等公共服务领域，普遍采用 PPP 模式，且经过近几年的实践，PPP 模式下可以发挥社会资本方专业优势，提高项目运营管理效率；可以有效缓解地方财政压力，有助于加快基础设施建设。

财政部 PPP 中心发布《关于加快加强政府和社会资本合作（PPP）项目入库和储备管理工作的通知》（财政企函〔2020〕1 号），鼓励切实发挥 PPP 项目补短板、稳投资作用。加强全国 PPP 综合信息平台与国家重大发展规划、各类专项规划的衔接，鼓励有意愿采用 PPP 模式的项目及时纳入管理库，提前部署、提前准备、提前开发，有效发挥积极财政政策在逆周期调节中的作用。对疫情防控急需项目，按照即报即审、合规即发的原则，特事特办，全力做好应急保障服务工作。

3、地方政府专项债券

专项债是积极财政政策的重要工具，主要用于带动有效投资，支持补短板扩内需的项目。中央经济工作会议强调“引导资金投向供需共同受益、具有乘数效应的先进制造、民生建设、基础设施短板等领域”，基建投资将成为稳增长的关键支撑。

2 月 11 日，财政部提前下达 2020 年新增地方政府债务限额 8480 亿元，累计提前下达 2020 年新增地方政府债务限额 18480 亿元。财政部要求各地尽快将专项债券额度按规定落实到具体项目，做好专项债券发行使用工作，早发行、早使用，确保 2020 年初即可使用见效，确保形成实物工作量，尽早形成对经济的有效拉动。

艰难困苦，玉汝于成。在抗击疫情期间，体现出了我国国家制度和国家治理体系集中力量办大事的显著优势，也体现了中国人民巨大的凝聚力和团结协作精神。我们有信心和能力打赢这场疫情防控阻击战。通过加大基础设施投资建设，补齐公共服务短板，增强我国抵御突发事件的能力，推动经济稳健增长；同时为产业化的结构升级创造有利条件，为国民经济发展带来新的增长机会。

关于《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》的简要解读

■ 殷齐超

前言

2019年12月23日，住房和城乡建设部、国家发展改革委联合印发《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》（以下简称“《办法》”），该办法自2020年3月1日起施行。

《办法》的制定酝酿已久，2016年5月，住房和城乡建设部《关于进一步推进工程总承包发展的若干意见》（建市〔2016〕93号），明确提出深化建设项目组织实施方式改革，推广工程总承包制；2017年2月，国务院《关于促进建筑业持续健康发展的意见》（国办发〔2017〕19号），再次提出要求加快推行工程总承包；2017年及2019年历经两次征求意见后，《办法》正式颁布。《办法》的出台，将极大的促进工程总承包的规范化，促进工程总承包的健康发展，同时对从事工程总承包活动的主体的规范化管理及经营模式的转变具有重要的意义。

《办法》对工程总承包模式、适用范围、发包条件、发包方式、总承包单位资质要求、风险分担原则、合同价款、质量责任、安全责任等作出明确规定，笔者就《办法》提出的重点内容予以简要解读，概括如下：

一、明确工程总承包模式

93号文规定的工程总承包一般采用设计—采购—施工总承包或者设计—施工总承包模式，建设单位也可以根据项目特点和实际需要，按照风险合理分担原则和承包工作内容采用其他工程总承包模式。此次《办法》对工程总承包的模式作出进一步明确规定。

《办法》第三条规定：本办法所称工程总承包，是指承包单位按照与建设单位签订的合同，对工程设计、采购、施工或者设计、施工等阶段实行总承包，并对工程的质量、安全、工期和造价等全面负责的工程建设组织实施方式。《办法》对工程总承包重新定义，明确工程总承包的模式只有设计、采购、施工（EPC）和设计、施工（DB）两种模式，此处与93号文规定不同，未提及建设单位可以选择其他工程总承包模式。值得注意的是，《办法》的适用范围为房屋建筑和市政工程基础设施项目，交通、水利、能源等其他行业工程总承包政策文件尚无此规定。

二、明确工程总承包的适用范围

关于工程总承包的适用范围,《办法》第六条规定:设单位应当根据项目情况和自身管理能力等,合理选择工程建设组织实施方式,建设内容明确、技术方案成熟的项目,适宜采用工程总承包方式。

《办法》并未限定必须或原则上应采用工程总承包的项目,与前两次《征求意见稿》相比,本办法删除“装配式建筑原则上采用工程总承包方式,鼓励政府投资项目采用工程总承包方式;建设范围、建设规模、建设标准、功能要求等前期条件明确的项目,适宜采用工程总承包方式”等相关规定,给予建设单位更多的自主选择空间。工程总承包模式目前并不是普遍适用,建设单位需根据项目情况合理选用,但是随着国家相关政策的施行,总承包模式已是大势所趋。

三、明确工程总承包的发包条件

93号文规定,建设单位可以根据项目特点,在可行性研究、方案设计或者初步设计完成后,按照确定的建设规模、建设标准、投资限额、工程质量和进度要求进行工程总承包项目发包。项目实际推进过程中,存在项目未取得核准或备案文件等前期手续就开始工程总承包的招投标,导致项目在实施过程中存在工期拖延、项目超概等问题,此次,《办法》对工程总承包的发包条件加以明确。

《办法》第七条规定:建设单位应当在发包前完成项目审批、核准或者备案程序。采用工程总承包方式的企业投资项目,应当在核准或者备案后进行工程总承包项目发包。采用工程总承包方式的政府投资项目,原则上应当在初步设计审批完成后进行工程总承包项目发包,其中,按照国家有关规定简化报批文件和审批程序的政府投资项目,应当在完成相应的投资决策审批后进行工程总承包项目发包。

《办法》明确规定了工程总承包模式的发包阶段和条件,明确项目审批、核准或备案是工程总承包发包的前置条件,进一步区分政府和企业投资项目工程总承包发包的区别,明确政府投资项目应在初步设计完成审批后,才能进行工程总承包的发包。其中“按照国家有关规定简化报批文件和审批程序的政府投资项目”已在《政府投资条例》中予以明确,具体指:(一)相关规划中已经明确的项目;(二)部分扩建、改建项目;(三)建设内容单一、投资规模较小、技术方案简单的项目;(四)应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件需要紧急建设的项目。

四、明确工程总承包的发包方式

《办法》第八条规定,建设单位依法采用招标或者直接发包等方式选择工程总承包单位。工程总承包项目范围内的设计、采购或者施工中,有任一项属于依法必须进行招标的项目范围且达到国家规定规模标准的,应当采用招标的方式选择工程总承包单位。

《办法》约定工程总承包的发包方式为招标或者直接发包,工程总承包属于设计、施

工、采购的若干阶段的结合，依法必须招标的项目范围按照《招标投标法》《招标投标法实施条例》《必须招标的工程项目规定》《必须招标的基础设施和公用事业项目范围规定》等关于设计、施工、采购等单项作为判定是否必须招投标的依据，《办法》需与上述文件共同判断是否需要通过招标选定工程总承包单位。

五、明确工程总承包单位资质要求

93号文及《征求意见稿》对工程总承包单位的资质要求，是应当具有与工程规模相适应的工程设计资质或者施工资质，《办法》对该部分内容作出重大调整，创新性的设定了工程总承包的双资质制度。

《办法》第十条规定：工程总承包单位应当同时具有与工程规模相适应的工程设计资质和施工资质，或者由具有相应资质的设计单位和施工单位组成联合体。《办法》相比《征求意见稿》，明确固定工程总承包单位应当同时具有设计和施工资质，允许总承包单位以联合体的方式招投标，单独的设计单位或者施工单位不允许再承接工程总承包项目，避免了资质单一的工程总承包单位需要将设计或施工工作全部进行分包的情形，明确推进设计施工企业融合的政策导向。

为避免上述规定限制现有的工程总承包单位，培育更多具有工程总承包能力的企业，《办法》第十二条规定：鼓励设计单位申请取得施工资质，鼓励施工单位申请取得工程设计资质。已取得工程设计综合资质、行业甲级资质、建筑工程专业甲级资质的单位，可以直接申请相应类别施工总承包一级资质，具有一级及以上施工总承包资质的单位可以直接申请相应类别的工程设计甲级资质，完成的相应规模工程总承包业绩可以作为设计、施工业绩申报。

六、明确工程总承包的风险分配原则

为切实加强工程总承包风险管理，在建设单位和工程总承包单位间合理进行风险分配，《办法》第十五条规定建设单位承担的风险，具体包括：（一）主要工程材料、设备、人工价格与招标时基期价相比，波动幅度超过合同约定幅度的部分；（二）因国家法律法规政策变化引起的合同价格的变化；（三）不可预见的地质条件造成的工程费用和工期的变化；（四）因建设单位原因产生的工程费用和工期的变化；（五）不可抗力造成的工程费用和工期的变化。

在实践中，建设单位和工程总承包单位应就项目风险分担情况，结合上述应由建设单位承担的风险的情形，在工程总承包合同中明确约定，如工程材料、设备人工价格波动幅度；法律法规、政策变化引起的合同价格变化是否由建设单位在合理范围内承担等内容。针对工程总承包合同，《办法》第九条规定：推荐使用由住房和城乡建设部会同有关部门制定的工程总承包合同示范文本。目前，住建部颁布的工程总承包合同示范文本为《建设项

目工程总承包合同示范文本（试行）》（GF-2011-0216），鉴于工程总承包模式近些年的快速发展和政策的不断完善，需密切关注住建部关于合同示范文本的修订工作。

七、明确工程总承包的合同价款方式

《办法》第十六条规定，“企业投资项目的工程总承包宜采用总价合同，政府投资项目的工程总承包应当合理确定合同价格形式。采用总价合同的，除合同约定可以调整的情形外，合同总价一般不予调整。建设单位和工程总承包单位可以在合同中约定工程总承包计量规则和计价方法。依法必须进行招标的项目，合同价格应当在充分竞争的基础上合理确定”。明确工程总承包的合同价款方式，总的原则是工程总承包宜采用总价合同，其中政府投资项目工程总承包应当合理确定合同价格形式，可以选择采用总价合同。采用总价合同的，除合同约定可以调整的情形外，合同总价一般不予调整，有利于总承包企业充分发挥自身的项目运营和风险控制能力，更加有利于业主的投资控制。

八、明确工程总承包的分包方式

93号文采用了工程总承包中标单一设计单位或施工单位可以将不具备资质的施工或设计业务整体分包给具有相应资质的企业的约定。而最新颁布的《办法》第十条，已不允许单一的设计单位或施工单位承接工程总承包项目。这也明确了项目主体工程的设计、施工必须由工程总承包单位负责，关于项目分包部分，《办法》第二十一条规定，“工程总承包单位可以采用直接发包的方式进行分包。但以暂估价形式包括在总承包范围内的工程、货物、服务分包时，属于依法必须进行招标的项目范围且达到国家规定规模标准的，应当依法招标”，为工程总承包企业在分包过程中避免重复招标提供直接的依据。

九、明确工程总承包质量、安全、工期的责任主体

关于工程总承包的总包责任，在《建筑法》《建设工程质量管理条例》等相关法律文件中，做出过具体约定。其中《建筑法》第二十九条规定，建筑工程总承包单位按照总承包合同的约定对建设单位负责；分包单位按照分包合同的约定对总承包单位负责。总承包单位和分包单位就分包工程对建设单位承担连带责任；《建设工程质量管理条例》第二十六条规定，建设工程实行总承包的，总承包单位应当对全部建设工程质量负责；建设工程勘察、设计、施工、设备采购的一项或者多项实行总承包的，总承包单位应当对其承包的建设工程的质量负责。此次《办法》对工程总承包质量、安全、工期责任主体进一步落实。

质量方面，第二十二条规定：“工程总承包单位应当对其承包的全部建设工程质量负责，分包单位对其分包工程的质量负责，分包不免除工程总承包单位对其承包的全部建设工程所负的质量责任。工程总承包单位、工程总承包项目经理依法承担质量终身责任”。

安全方面，第二十三条规定：“工程总承包单位对承包范围内工程的安全生产负总责。分包单位应当服从工程总承包单位的安全生产管理，分包单位不服从管理导致生产安全事故的，由分包单位承担主要责任，分包不免除工程总承包单位的安全责任”。

工期方面，第二十四条规定：“建设单位不得设置不合理工期，不得任意压缩合理工期。工程总承包单位应当依据合同对工期全面负责，对项目总进度和各阶段的进度进行控制管理，确保工程按期竣工”。

结语

《办法》的出台，明确了工程总承包的模式、适用范围及发包条件，明确总承包单位的双资质要求及工程总承包的风险分配原则，提出工程总承包合理的合同价款方式，落实工程总承包的质量、安全、工期责任主体，规范了工程总承包模式的实施，将推动工程总承包模式在房屋建设和市政工程领域的进一步发展。

