

# 新型城镇化背景下城市综合开发模式探讨

## ——对万州区北部新城项目开发建议

杨艳锋

中交第一公路勘察设计研究院有限公司

**摘要：**国家新型城镇化背景下，城市综合开发模式正为政府与诸多企业所采用。城市综合开发模式尚处于初级发展阶段，国家层面缺乏统一规范土地开发的政策法规，本文从城市综合开发的认识出发，通过对国家与地方政策解读，探讨目前城市综合开发模式的特点与存在的隐患，并对重庆市万州区北部新城新型城镇化项目的开发模式提出建议。

**关键词：**新型城镇化；城市综合开发；PPP模式

### 一、城市综合开发概述

#### (一) 概念

城市综合开发是顺应“市场主导、政府引导”的新型城镇化战略而产生，以土地资源及土地相关权益为核心，企业以旧城改造、新区建设、土地一、二级联动等为切入点，在城市规划、土地一级开发、工程承包、融投资建造、房地产开发一级招商引资、城市运营等领域，进行总体规划、投资、开发建设、产业导入、运营管理的市场行为。

#### (二) 城市综合开发的特点

(1) 土地是综合开发的根本 (2) 城市综合开发的政策性强 (3) 城市综合开发是整体协作的过程 (4) 工程内容多，附加值大

### 二、城市综合开发的项目操作模式

#### (一) 常规城市综合开发项目模式

常规的城市综合开发项目模式的主要业务为土地一级整理、相关工程建设以及目标地块的二级市场出让(如图1)。

商业模式为：(1) 项目公司负责投资开发建设，筹集项目所需的全部资金；(2) 政府负责项目相关的土地征收拆迁和安置补偿工作；(3) 项目相关工程建设由项目公司作为业主进行投资建设；(4) 项目公司的投资及收益通过整理完成的地块出让进行覆盖，并由政府财政以土地一级开发成本支付的方式予以实现。

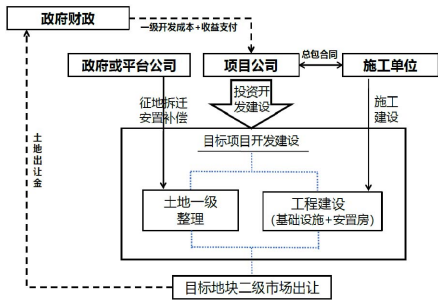


图1 常规城市综合开发项目模式框架示意图

#### (二) 城市综合开发项目的实践

PPP模式，即公私合作模式，政府与私人部门组成合作机构，引入社会资本，共同规划开发、共同承担风险，该模式的具体实施点：

- (1) 委托内容：土地平整、基础设施及公共服务设施建设、产业服务等方面。
- (2) 收益模式：基础设施建设成本补偿、土地增值收益、产业服务收益等。
- (3) 收益来源：土地出让收入、税收收入、非税收入、专项资金等。

#### 三、对重庆市万州区北部新城新型城镇化PPP项目的建议

重庆市万州区北部新城新型城镇化PPP项目(以下简称“本项目”)由中交第四航务工程局有限公司正跟踪参与投资开发工作，计划由四航局牵头组成中交联合体参与投标。

#### (一) 投资开发区域

万州区仅有的两块大规模城市建设用地：枇杷坪片区：合作区域总面积约8.39平方公里，高铁片区：合作区域总面积约

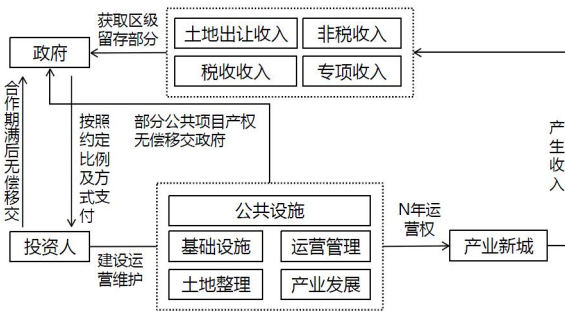


图2 PPP模式框架示意图

7.61平方公里。

#### (二) PPP投资模式

由重庆市万州三峡平湖有限公司作为政府出资代表，与选定的社会资本共同出资组建项目公司。由项目公司负责项目开发的一系列事项。

该项目正处于在开发前期，应做好充分的前期策划规划，制定可能存在风险因素的预案，在对项目现状充分认识的情况下，对地方政策、开发合作模式、收益模式等深入研究，确保该项目顺利推进。

#### (三) 本项目的风险与建议

##### 1. 政策的风险及防范

针对本项目的政策性法规风险，建议从以下几个方面防范：

- (1) 确保本项目合法合规。
- (2) 确保项目获取方式合法。
- (3) 取得政府的合法性文件并将政府承诺落实合同中。

##### 2. 征地拆迁风险及防范

城市综合开发项目首先是征地与拆迁安置等事项，其中拆迁安置是重要部分与最大的风险所在，拆迁是否顺利等直接决定了城市综合开发项目的成败。

针对征地拆迁风险，建议从以下几个方面防范：

- (1) 间接参与。中交联合体通过借款等方式间接投资，以债权方式介入，能够直接实现征地产权风险的有效隔离。
- (2) 争取政府对拆迁费用的包干。中交联合体在承接项目时，应争取政府对征地拆迁费用包干使用，只需按实施进度向政府分期支付征地拆迁费用，费用超支部分由政府补足，以此规避成本失控的风险。

##### 3. 目标地块获取的风险及防范

目标地块是社会投资人获得可观收益的一部分，但通过定向挂牌或定制土地招拍挂条件与我国现行的相关政策法律的精神相违背。尤其在条件优良的地段，竞争十分激烈，无法顺利拿到目标地块是城市综合开发常见的风险。

##### 4. 投资收益回收风险及防范

随着房地产市场的饱和，各地政府也逐步缩减土地增量，强调去存量，这就导致新的开发地块不能及时出让，社会投资人无法获取收益。

针对投资收益的风险，建议从以下几个方面防范：(1) 争取将政府支付纳入财政预算。(2) 积极参与土地出让过程。

### 四、结语

中交联合体在进行重庆市万州区北部新城新型城镇化项目时，应充分研究重庆市、万州区的土地政策，确保该项目的合法性，在征地拆迁、目标地块的获取、投资收益等方面充分认清其存在的风险，制定预案，保证本项目的顺利实施。

#### 参考文献

[1] 刘剑锋. PPP对城市综合开发企业投融资模式的影响[J]. 杭州金融研修学院学报, 2015(2).

[2] 曾肇周, 张永辉. 产业新城发展模式及经营管理[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2016. 11.