

区域综合开发的模式及投融资规划浅析

谢宇

广州市南沙新区产业园区开发建设管理局

摘要：区域一体化发展是对城市的改造、发展、建设、整治更新为主要内容的综合行动。随着我国城市化进程的加快，区域一体化发展问题日益突出。要使地区综合开发顺利进行并取得预期的成果，就必须按照地区发展的方式和要求，进行投融资规划，争取得到有力的资金支持。为此，本论文将着重论述区域一体化发展的模式及怎样进行投资与融资计划。

关键词：区域综合开发；投融资规划；建议

【DOI】10.12252/j.issn.2096-627X.2022.06.120

一、区域综合开发投融资规划的重要作用

（一）统筹联系城市规划设计与建设开发

传统的城市开发分为规划设计和建设两个时期，建设经费以政府拨款和“开发性金融”的信贷为主，缺少一个协调统一的中介机构，导致规划和建设之间存在着严重的脱节。投融资计划实质上就是对投资需求、投资主体和融资方式等进行统筹的一项具体实施计划。在充分考虑资金平衡等条件的基础上，从资金的观点出发，对城市规划展开分析、评价和修改，建立规划设计物质基础保障的同时，可以为城市的开发建设提供指导。

（二）指导城市区域综合开发开展市场化运作

在引导城市综合发展的进程中，政府要运用投资计划来对资金进一步整合，明确投资目标，区分出公用事业和商业事业两种类型；同时，将区域总体开发节奏与各项目的需求与开发时序相结合，对投融资方式与建设实施模式进行比选，对财政资金与私人资本的投入产出之间的关系进行全面的控制，从而有效的解决开发建设资金的来源、投入、时序及回收方式等问题，最终实现对城市开发和建设的平衡。

（三）有效控制城市建设开发的投融资风险

近几年来，我国城市化迅速发展，对城市建设的资金需求日益增长，对政府信誉，地方财政收入，城市建设专项税收能力等提出了更高的要求；同时，对城市的土地资源等进行了过度的透支，使得城市建设资金的有效供应很难得到持续的保障，从而导致了“借新债还旧债”的恶性循环，让政府财政承受了较大的债务负担，从而给地方政府及相关企业带来财务方面的风险。因此，做好投融资规划工作，构建一个科学、合理的城建投融资体系为基础，对资金安排和风险预测进行统筹，引导城市建设开发主体按照市场经济规律对资金进行运作，进而提升资金的使用效率，能有效地规避融资风

险。

二、区域综合开发存在的投融资问题

（一）基建投资量大与当前政府财政资金不足的矛盾

区域综合开发，不仅要有巨额的征拆款，还要对道路、管道、能源等基础设施进行投资；像轨道交通等公益性及准公益性项目都需要在一定的时期内完成建设任务。但是政府可支配财力的形成与人口、产业、税收政策之间存在着密切联系，因此政府投资都会面临漫长的投资回收期，这就造成当前建设资金需求与投资回报之间的冲突。

（二）单一融资手段使前期开发主体负债率高，影响后期项目建设进度

目前，大部分地区都是以新成立的发展主体为基础，以当地政府的投融资平台来实施发展，但其发展周期较长，投资风险较高。因此，不具备引进长期资金的条件。当前我国企业的融资方式主要为银行贷款。在基本无优质存量资产，且目前的土地价值还没有被开发的时候，难以筹措到足够资金。此外，由于偏高的债务比率，“财务杠杆”不能有效地利用，资金利用效率低，影响后续项目开发进度。

（三）土地及核心资产价值利用效率低

在没有其他可变现资源的时候，地方政府为了满足对基础设施的投资往往通过卖地的方式将回收资金。而这个时候，产业和人口的引入还处在起步阶段，前期土地价格较低，导致了项目在前期投资巨大时，无法充分利用土地的增值效应。与此同时，在核心地区的不动产和能源、轨道交通等以特许权方式进行运营的公用事业，在前期的发展中很可能被低估，而在后期，随着地区的不断发展，人口逐步增加，配套不断完善，核心资产将有很大的增值空间，但是如果在早期阶段，这些

资产被以较低的价格出售给了其他投资者，那么就会导致政府不能享受到这类资产的溢价收益。

（四）地方投融资平台自身经营困难，难以承担新建任务

在我国城市化进程中，政府投资平台公司承接了大量的市政基础设施项目，但总体而言，因过分依赖政府信用，缺乏市场化运作，导致了巨额的历史负债。另外，近年来，在国家的投资和投资体系日趋完善的情况下，地方政府和它的投资平台公司的职能日益明确。政府融资的刚性约束机制也逐渐建立起来；投融资平台企业的政府融资功能受到了极大的影响，以政府担保方式向银行放款的传统融资方式已无以为继。

三、区域综合开发的模式

（一）公共交通引导的区域综合开发模式

以公共交通指引的区域一体化发展是目前国际上最有代表性和影响最广泛的一种城市群一体化发展方式。如南沙庆盛区块的综合开发项目、南沙枢纽的站场一体化项目等都是以轨道交通和公交交通为主导实现一体化发展的。但目前，在公共交通导向下的公交系统中，最主要还是轨道交通，由于它具有容量大、速度快等优点，在很多城市在经历了一段时期的发展之后，其基础设施建设空间越发宝贵，因此轨道交通这种新型的交通方式，具有很大发展潜力。而公交导向下开展的一体化发展，主要是为重塑城市人口的疏离结构，为城市空间的集群发展提供新的力量。

（二）社会基础设施建设引导的区域开发

以社会基础设施建设为导向的区域开发模式，也被称为 SOD 模式。SOD 模式是指城市政府利用行政垄断权，通过行政规划来实现城市的功能空间转移，从而促进新的基础设施与服务设施的同步发展。以社会基础设施为导向的新型地区发展模型，能够有效地整合各类因素，促进城市居住环境、商业环境、就业环境的不断改善。在很多地区，当采用以社会基础设施为导向的地区发展方式时，可以激起人们对新区用地的期待，从而推动生产要素在地区空间中的自由、有序的流动。

（三）大健康产业引导的区域综合开发

“大健康”是一种广义的观念，它并不局限于“衣食住行”、“生活习惯”和“生理健康”，而是包含了“人”和“心”两个方面。随着经济和社会的发展，人们更加关注健康。因此，原本底子薄的大健康产业，也开始兴旺发达。以大健康产业为导向的区域综合开发，其主要内容是立足于当地良好的生态和自然环境，以旅

游、养老、养生等大健康服务产业为核心，以产学研为支撑，以电子商务、物联网、文化创意等为切入点，扩大各圈层的产业结构。由于大健康产业的庞大市场，又不需要依赖当地的工业基础，所以很多地区都会针对当地的资源条件，发展健康小镇，医疗产业，度假村等等。当它产生了区域聚集效应之后，当地的产业链也会得到进一步的扩展和延伸，使得区域经济中的产业集群之间的联系变得越来越密切。

四、区域综合开发投融资规划的创新思路

（一）明确政府操作和市场运作的边界

在区域综合开发中，涉及的项目种类很多，不但包括了土地一级、二级开发，也包含各类基础设施建设以及公共服务设施等。因此，在开发过程中，实施机构应以国家有关的政策和市场要求为依据，授权相关融资平台开展相应项目融资建设工作，并做好各类项目基础设施的统筹建设工作，强化对经营性项目的指导；在发展和施工方面，建议进一步引进了市场化的操作，因此在进行资金计划时，应该对市场与政府之间的边界进行清晰的界定，并对城市建设内容进行分类，对城市基础设施开发建设的项目内容进行明确，分析项目的投入产出比，进一步对项目的规模、资金和融资方案进行了界定。

（二）做好区域资源的统筹工作

由于我国目前的财力有限，因此，当各个部门对城区进行全面的发展时，其所需的经费来源就是各类存量的、可利用的资源。因此，要对都市的资源进行统一的研究，统筹规划，运营，为新的地域发展做好充分的准备。在进行城市规划的过程中，政府部门要根据当前的宏观经济状况与政策，对现有的城镇资源进行分类，对各类资源的期望效益进行分析，并对发展的条件与时机进行深度探究。将划拨的地价收益，作为全市各项基建项目的资金来源。

（三）做好区域开发资金的综合平衡工作

在区域综合开发过程中，政府要确保总体投资与产出的均衡，并通过有效的规划与指导，进行土地开发与工业开发，以达到区域整体资金的平衡。发展经费来源以土地出让金和新增税收收入为主。各地政府一般会利用土地做建设经费的筹措，并从银行贷款或其他筹资途径来解决建设经费的缺口。因此土地增值收入对当地政府财政收支有很大影响。所以在资金平衡过程中，地方政府要明确各种基础设施、公共服务设施以及公益项目的资金来源和回收方式，利用科学、合理的方法，对建设成本和土地开发收益展开分析，用一种合理的成本分

摊方式,确保资金投入可以从其他途径获得回收。

(四) 优化开发计划安排工作

在区域的全面发展过程中,当地政府的工作重点在于使用基础设施和公用设施,做好前期的投入,将功能工程的带动作用发挥到极致。对周围的土地进行增值,并与合理的土地出让时间相结合,对资金进行相应的回笼;这样,就可以达到项目的滚动发展。为了确保规划编制的科学化、合理化,各地政府应做好两方面工作。一是要做好资金的均衡安排。在资金平衡过程中,当地政府部门要做好建设资金在时间和空间上的分配,掌握土地出让的时机和土地价值增量,对各个方面的要素进行优化。另一方面,对基础设施进行布局时要充分考虑到城市的辅助功能,避免因配比过大而造成投资的低效;这将导致土地出让价不合理,所以,当地政府要在建设和发展的时间节点上,对项目的融资风险进行控制;确保城市发展和建设的顺利进行。

五、区域综合开发过程中投融资规划的建议

(一) 制定科学的投融资规划,统筹各类资源

以最少的资源、最快的速度达到地区发展的目的,是地区一体化发展的最终目的。然而,在大规模发展的背景下,各职能部门要快速地推动地区的功能集聚,以达到其终极的价值目的;这就是要明确资金的投入、运用和流动的方向,制订出一套科学的投资与融资方案,从而为地区发展的顺利实施提供有力的保证。因此,在进行地区一体化发展之前,有关部门应制订出一套以资金整合为主要内容的科学的投资与融资计划;要对土地运营的收益优化、区域开发和融资模式、开发时间等作出清晰的规定和理性的安排,在一定的目标框架下,适时地对融资与还债之间的关系进行调节并达到均衡。

(二) 明确政府职能,加强对市场运作项目的管理

区域综合开发是一件很大的事情,虽然要在政府和市场共同参与、协调合作的前提下展开,但在城市规划、资金统筹、政策制定等领域,都无法取代政府的领导地位。为了实现地区发展的长短期效益的均衡,有必要对政府操作与市场运作之间的界限作出清晰的定义,确定双方应该统筹的城市建设项目、内容,让双方根据建设规模、资金需求、建设时序等,制订相应的融资方案,并按照方案采用多种融资方式筹集建设资金。然而,由于各发展主体在发展过程中存在着各自的发展模式与价值取向上的差异,因此,为了更好地解决地区发展中的投资与融资难题,相关部门应加大对市场化运营的投资与监管力度;从投资和融资的视角,对平

台的整合,发展模式,风险管理进行了探讨;针对土地运营、功能实现、外包合作等有关问题,为市场主体提供一些可以提升地区整体发展效率,提升发展效益的建议。

(三) 借助文化产业项目推动区域开发

在区域发展中,各相关部门必须强化其支柱工业的建设,否则仅靠基础设施建设很难使地区发展的优势得到充分发挥。为此,相关部门应在地区发展中重视文化产业的发展,把文化娱乐、旅游、休闲等产业与地区的文化资源有机地结合起来;加强文化产业的发展,为城市集聚新的资源,促进区域一体化发展。

六、结语

综上所述,在不加大对隐性负债需求的前提下,如何有效地协调好地区间的融资关系,促进地区间的协调发展,已成为各个地区普遍关心的问题。本文从区域综合开发投融资规划的角度出发,对区域综合开发的投融资问题、投融资规划的作用展开了研究,并从开发资金来源问题上,给出了一些相关的意见,希望能为政府在区域开发方面提供一些参考。

参考文献

- [1] 吴仁政, 吴雁. 基于新时代下政商关系的县域投融资规划研究——以广西上林县为例[J]. 全国流通经济. 2019, (18).
- [2] 邹晓峰, 许悟. 基于政府视角的高新区园区开发投融资规划: 线性规划[J]. 中国集体经济. 2012, (25).
- [3] 徐新. 贵州省县域经开区投融资规划研究——以丹寨县金钟经济区为例[J]. 商讯, 2019 (31): 22-23.
- [4] 巫海霞. 破解区域综合开发投融资规划难题[J]. 新理财(政府理财), 2019 (09): 33-35.
- [5] 程哲, 蔡建明, 杨振山等. 城镇化背景下的投融资规划框架研究[J]. 工程管理学报, 2015, 29 (02): 37-42.
- [6] 秦颖. 基于区域综合开发的投融资规划思路探讨——以天津为例[J]. 经济视角(下), 2013 (05): 27-28+114.
- [7] 余晨曦. 武汉市公共租赁住房建设项目投融资规划研究[D]. 华中科技大学, 2013.
- [8] 李伟, 资亮, 官朝岩. 通过投融资规划优化城镇开发流程[J]. 系统工程理论与实践, 2007 (03): 50-55.