

Research on Diversified Financing Models of Public Projects in Urban Construction — Based on the Practice of a Certain District in the Pearl River Delta

Bingyi Li

Shenzhen New City Planning and Architectural Design Co., Ltd., Shenzhen, Guangdong, 518000, China

Abstract

Under the background of the new normal economy, the finance of many regions has shown obvious “tight constraints”. The construction mode of urban public projects, which is driven by local financial debt to expand construction land, is facing the necessity of transformation. It is necessary to further explore and optimize the urban management mode, improve the overall value of urban space and promote sustainable urban development through the reunion and operation of urban resource elements. Based on the practical exploration of a certain district, this paper analyzes the common problems of investment and financing path dependence and the lack of external value utilization in the current financing of public project construction. It summarizes and proposes a path model for treating public project construction as urban assets for capital aggregation, restructuring, and operation, effectively leveraging its external value, as a starting point for optimizing urban management, promoting a virtuous cycle of investment and output in urban construction, and providing reference for the financing management mode of public project construction in other regions.

Keywords

public projects; diversified financing; urban management

城区建设中公共项目多元化融资路径研究——基于珠三角某区实践探索

李冰宜

深圳市新城市规划建筑设计股份有限公司, 中国 · 广东 深圳 518000

摘 要

新常态经济背景下, 多地区财政已经呈现出较为明显的“紧约束”特征, 城区公共项目由地方财政负债撬动建设用地扩张的建设模式面临转型必要, 需要进一步探索优化城市管理模式, 通过对城市资源元素的重聚运营, 提升城市空间总体价值, 促进城市可持续发展。论文结合某区的实践探索, 分析了当前公共项目建设融资存在的投融资路径依赖、外部价值未发挥等共性问题, 总结提出了如何将公共项目建设视作城市资产进行资本集聚、重组和运营, 有效发挥其外部价值的路径模式, 作为城市管理优化的切入点, 推动城市建设投入和产出的良性循环, 为其他地区的公共项目建设融资管理模式提供借鉴。

关键词

公共项目; 多元化融资; 经营城市

1 引言

论文中所指公共项目, 是由政府负责提供的基础设施、公共服务及产业空间等带有公益属性的项目, 包括养老、教育、文化、体育、医疗卫生、生态环保、市政工程等。此类项目在城区建设中占有较大比重, 关乎城市空间的服务品质, 是人民幸福生活的重要承载, 也是城市建设中公共投资的核心投入领域。

现代城市规划理论中, 城市空间与经济发展互相作用

的关系, 依托于公共项目的建设为周边的土地提供的正外部性价值。近年来, 中国地方政府以土地出让收入作为担保和偿债来源放大其债务融资能力, 而提高市场资源配置效率, 推动了城区建设与经济发展的快速发展^[1]。与此同时, 地方政府对“土地财政”高度依赖带来空间治理模式也引发了较多的反思与讨论^[2,3]。

随着多地城市建设进入存量发展阶段, 依托于财政投资扩张城市空间的建设模式适用性逐渐降低^[4]。在此背景下, 为打造高质量发展产业体系, 提高教育、医疗、住房、交通、文化服务等民生供给水平, 需要以系统化的思维模式整理城市资源, 建立城市建设资金投入与产出的良性循环, 实现城市资产保值增值和城市总体价值的提升。论文探索分析在政

【作者简介】李冰宜 (1991—), 女, 中国吉林榆树人, 硕士, 工程师, 从事区域发展、城乡规划与设计研究。

府调控和市场机制的共同作用下,公共项目价值重塑的实践路径,从而推动城市环境的优化与城市资产的有效利用,以期为地方提供公共项目资产利用与融资管理的新思路。

2 某区公共项目建设情况与存在问题分析

在过去十年中,某区城市建设的公共项目投资取得了较好的社会效益与经济效益,由于地方政府财政政府的经常性收入超出经常性支出,城市建设领域的公共投资资金充足。某区在“十三五”期间对公配套设施缺口严重的地区重点投入,在提升城市居民的空间环境与生活品质方面取得了良好的社会效益,各级政府拨付资金占公共项目总投资额约79.3%;专项债资金占比约20.6%;其他渠道筹集的社会投资资金占比不足1%。

随着经济发展进入新常态,“十四五”期间开始,结合区财政部门预算统计,某区财政总体收支开始存在缺口。为了解决公共项目资金来源,某区开始探索公共项目多元化融资模式,拓宽公共项目资金来源。在初步的实践探索中,分析某区公共项目融资能力和实施情况,主要存在以下问题:

①项目类型划分不清晰,缺乏投融资目标的前期判断机制,对公益性和准公益性设施未有效分类施策。现有公共投资项目大部分是由政府负责前期出资建设与后期运营维护,或委托社会机构管理并给予运营补助,融资路径上的依赖,给政府财政带来了巨大的支出负担,不利于财政长期可持续发展。

②公共项目融资主动谋划不足、缺乏一体化开发体量。结合计划建设的公共项目调研情况,公共项目的计划多是主管部门的点状谋划,缺少与周边城市建设的结合分析,融资策略也仅聚焦于逐个解决公共项目的融资来源,容易导致投资体量小、建设品质不一等问题。

③部分融资渠道受限于政策约束与经济环境,政府部门多元融资存在限制^[5]。某区在财政资金保障外,公共项目的投融资模式主要是采用专项债和政府和社会资本合作(PPP模式)渠道,在当前政策转变与市场环境下,此前融资模式适用性逐步降低,导致公共项目融资途径难以持续。

某区面临的投融资路径依赖与工作框架尚不成熟等问题普遍存在于珠三角地区,过去十年经济高速增长阶段,公共财政资金充足,项目主要由政府财政资金供给,城市公共项目建设过度依赖财政惯性。

3 某区公共项目多元化融资路径实践分析

在新常态经济阶段下,针对公共项目融资存在的问题,某区具体的调整措施包括:一是以城市有机更新撬动大片区的统筹开发,过程中调动社会资本参与公共项目投资建设,实现共建共享;二是有机整合辖区各类资源、资产,最大化发挥资金、资源、资产的价值;三是重视城区存量经营,保证公益性的前提下兼顾部分经济效益,通过挖潜项目收益,

促进提高公共项目综合价值。在实践探索中,通过“四个平台”的搭建,逐步形成了与当前发展阶段较为适配的公共项目投融资模式。

3.1 围绕公共项目外溢性,搭建城区建设中的“利益校核平台”

在传统的城市建设经济模型下,公共项目的建设提供的正外部性价值,通常通过地价、税费的方式进行回收。但在实施尺度下,公共项目的外部增值与获益存在“边界模糊”和“效应融合”等特征^[6],其受益者与成本承担者难以单纯通过地价与税费的体系给予精细化的对价体现^[7]。

某区以“外部增值共享”为底层逻辑,对重大外溢性公共项目的外部获益性精细化评估,按照“底线思维+协商式路径”,推动市场主体反哺部分公共建设资金,通过一体化建设,重塑公共项目带来的价值收益与建设责任的平衡,已成功实现多个城市更新片区内,由社会主体出资反哺公共项目建设。同时,在此逻辑下,某区也在谋划生态环境导向的开发模式(Eco-environment-oriented Development,简称EOD模式)项目。将生态保护和环境治理作为外溢性公共项目,环境治理的外溢收益体现在其关联产业的经营收益增长,以产业增值收益反哺生态环境治理投入,实现生态环境治理外部经济性内部化的创新性项目组织实施方式,有利于推动生态产品价值有效实现^[8]。该项“平台”的搭建,可以精细化重塑公共项目带来的价值收益与建设责任的平衡,从原来财政的“大包大揽”转向土地资源的精细化配置。

3.2 围绕有一定收益能力的公共项目,搭建公共资产的“活化运营平台”

部分公共项目兼具公益性属性和一定程度的收益能力,如轨道交通、社会停车场、水利设施、文体设施、医疗养老等公共项目,这类项目建设成本较高,通常由政府主导建设,在前期建设中多存在“重建设、轻运营”的问题,导致设施的建设内容与使用功能割裂、运营阶段收益较低的现象,增加了财政资金对这类项目的运营补贴支出^[9]。

某区对这类公共项目开展系统梳理调查,研究项目所在地区的经营性城市功能需求,通过规划干预,在准公益性项目谋划阶段,或存量项目的改造阶段,在使用功能上创造出更多经营性服务接口,在接口处设置收费功能,获取公共服务的外溢价值^[10]。通过引入市场主体一体化运营,增加公共项目的自我造血能力。以其辖区内的一处大型体育场馆改造为例,改造前仅靠场馆营业和举办活动难以覆盖其日常维护成本。改造过程中结合功能需求与经济测算,调整项目建设内容,在项目范围内新建包括文体商业配套、架空连桥、人防工程等近10万平方米配套设施,一方面弥补了场馆长期商业服务缺失、地铁接驳不畅等功能性问题;另一方面撬动了较强运营能力的社会主体嵌入项目改造运营,充分发挥社会资本的管理运营优势,减少政府对场馆的年度缺口性补助。该项“平台”的搭建不仅有利于筹措城区建设运营资

金,也有利于解决部分公共项目服务功能与公众需求脱节的问题。

3.3 围绕多元融资路径模式,搭建灵活适用的“政策工具平台”

随着经济的发展与环境的变化,原来的公共项目投融资模式适用度逐步降低,客观要求建立新的模式以适应投资和经济发展的需要。由于公共项目的投融资模式是由多种公共资源、投资主体、运营模式以及投融资工具构成的组合体,涉及主体、工具、渠道等多方要素的系统构建^[5],因此,在投融资工具的模式创新上,需要不断磨合探索,形成适合辖区经济发展与城市建设特征的投融资工具箱。

除了发挥传统融资途径的作用外,某区探索新的投资、运营方式,以期通过资金的时间价值撬动经济的发展。在常规的社会融资渠道基础上,结合辖区公共项目投资需要与有机更新计划与重点产业区域规划,将“更新实施主体投融资”“城中村改造专项贷款”“重点片区基础设施补贴”“重点领域投资基金”“公共资产平台化”等多项融资渠道整理形成政策工具箱。对比各渠道的主要优势和环境局限,形成书面的实施指导意见作为部门内部手册,规范公共项目投融资领域管理。目前,已有实操案例的融资工具,已形成匹配项目清单管理;其他尚未在辖区内实操过的融资工具,在城区建设的重点片区拟定了试点项目开展实施。该项“平台”的搭建,有利于政府部门在投融资评估时选用合适渠道,一方面规范化城市管理,有效防范财政金融风险,实现投融资模式创新的平稳过渡;另一方面有利于公共项目多元投融资不断完善相关经验总结,提高工作效率。

3.4 围绕政府投融资管理制度,搭建部门协作的“工作机制平台”

传统的城市管理模式下,通常按照建设领域与部门职能,分类分区块规划管理,缺少对城市资产资源的统筹调配与综合利用。某区为了高效地整合辖区各类资源、资产,成立了城市资产经营方面的领导小组,从对城市不同元素的微观管理转向对城市整体资源的统筹开发利用,积极盘活存量资产,充分调用各类资金,优化配置城市资源。

为实现公共项目实施的精细化管理,对项目类型、空间、时序、投资金额等信息,“集成化”形成城区建设项目“实施一张蓝图”。一方面,在公共项目投资决策中,聚焦紧缺民生设施供给,识别由财政资金保障的重点项目,避免过于依赖社会投资渠道导致的城市建设风险;另一方面,在传统

公共项目的审批框架上搭建“投融资”的工作框架,从公共项目立项、滚动更新、联席协调等层面补充投融资领域的反馈机制,将多元融资的思维和路径锚固到政府的日常工作流程中,一定程度上深化了公共项目投融资制度的改革。该项“平台”的搭建,也是某区实现公共项目投融资创新探索的组织框架与制度保障。

4 结语

从投融资的视角理解公共项目的价值,更有利于在城区建设中实现公共资产的保值增值^[10],当前经济发展进入新常态的阶段,地方财政资金的谨慎支出成为了公共项目供给模式创新的需求驱动。论文分析了某区在当前经济阶段对创新公共项目投融资路径的实践探索,总结了“四个平台”的经验做法。由于公共项目消费的非竞争性和受益的非排他性,其供给模式的创新不可避免地会涉及到价值认定惯性与社会公平正义的思辨,但只有经过长期实践与经验总结,才能不断创新完善公共项目的供给模式。从这个层面上,本次研究也为未来公共项目的供给模式创新与城市建设管理的优化完善提供了参考与批判的样本。

参考文献

- [1] 廖麓,孟勇,王亚飞.地方政府债务扩张与资源配置效率[J].审计与经济研究,2024,39(2):117-127.
- [2] 刘辰阳,彭震伟.中国“负债建城”引致城市空间变迁的现实情境与理论分析[J].城市经济,2023,30(12):74-87+105.
- [3] Wu F.The long shadow of the state: financializing the Chinese city[J].Urban Geography,2023,44(1):37-58.
- [4] 南锡康,罗碧波,王强吉.城市扩张与经济增长关系视角下增存规划的转变[J].上海国土资源,2024,45(2):75-79.
- [5] 刘立峰,曹开琛,冯程程.地方政府投融资模式的转换与优化[J].宏观经济研究,2023(12):4-11.
- [6] 李光武,张文铖.地方政府合作提供外溢性公共品的机制分析——基于决策权分配的视角[J].财政科学,2022(8):43-56.
- [7] 王轶军,郑思齐,龙奋杰.城市公共服务的价值估计、受益者分析和融资模式探讨[J].城市发展研究,2007(4):46-53.
- [8] 生态环境部办公厅国家发展改革委办公厅中国人民银行办公厅金融监管总局办公厅.生态环境导向的开发(EOD)项目实施导则(试行)[Z].环办科财〔2023〕22号.
- [9] 孙中瑞,刘燕,冯珂.运用PPP模式盘活存量文体设施的难点分析及解决建议[J].建筑经济,2021,42(06):75-77.
- [10] 赵燕菁.城市公共空间的更新[J].北京规划建设,2023(5):175-177.