

城市综合开发案例研究报告

程天云

浙江路产城发展集团有限公司, 浙江 杭州 310016

DOI:10.61369/ER.2024050009

摘要： 城市综合开发作为推动新型城镇化建设、助力实现共同富裕和县城承载能力提升的重要开发模式，近年来迎来长足发展。文章基于国家层面及浙江省的最新政策环境，系统梳理并分析了城市综合开发项目的现状、运作模式、项目类型及风控措施，并通过典型案例探讨了城市综合开发项目在不同地区、不同类型项目中的多样化表现。

关键词： 城市综合开发；投融资模式；案例

Case Study Report on Urban Comprehensive Development

Cheng Tianyun

Zhejiang Road Industry and City Development Group Co., LTD. Hangzhou, Zhejiang 310016

Abstract： Urban comprehensive development, as an important development model for promoting the construction of new urbanization, facilitating the realization of common prosperity and enhancing the carrying capacity of county towns, has witnessed considerable progress in recent years. Based on the latest policy environment at the national level and in Zhejiang Province, this article systematically sorts out and analyzes the current situation, operation mode, project types and risk control measures of urban comprehensive development projects, and explores the diverse performances of urban comprehensive development projects in different regions and different types of projects through typical cases.

Keywords： urban comprehensive development; investment and financing model; case

一、宏观政策环境

（一）国家层面

2014年至2023年,国务院相继发布《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》、《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》、《国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》等重要政策文件,针对不同类型的城市综合开发项目进行了系统性规范。

（1）新型城镇化相关业务政策

2022年,国家发展改革委相继印发《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》和《“十四五”新型城镇化实施方案》,明确要推进以县城为重要载体的城镇化建设,确立了新型城镇化的具体任务目标和实施路径。

（2）城市更新相关业务政策

2020年,国家住建部办公厅印发相关文件,要求在城市更新行动中加强历史文化保护、防止大拆大建。国家发改委和住建部开展了城市更新试点工作,并公布了可复制经验做法清单。2024年4月,国务院财政部办公厅和住建部办公厅联合印发《关于开展城市更新示范工作的通知》,对部分基础条件好、积极性高、特色突出的城市开展典型示范,扎实有序推进城市更新行动。

（3）TOD相关业务政策

国家《“十四五”新型城镇化实施方案》提出推广以公共交通为导向的开发(TOD)模式,打造站城融合综合体,鼓励轨道交通地上地下空间综合开发利用。2023年,国务院印发《关于推

进城市公共交通健康可持续发展的若干意见》,提到要加快落实城市公共交通用地综合开发政策。

（4）EOD相关业务政策

2018年,国家生态环境部发布《关于生态环境领域进一步深化“放管服”改革,推动经济高质量发展的指导意见》,首次在国家层面提出EOD模式。近年来,国家又出台了多个文件鼓励社会资本探索和发展EOD模式。2023年,为积极稳妥、规范有序推进生态环境导向的开发模式创新,国务院印发《生态环境导向的开发(EOD)项目实施导则(试行)》,对EOD模式做了进一步的规范和引导。

（二）浙江省层面

为深入贯彻国家层面相关的业务政策要求,浙江省级层面也相应配套出台了针对性的政策。

（1）新型城镇化相关业务政策

2021年5月,浙江省印发《浙江省新型城镇化发展“十四五”规划》,明确2021-2025年和2035年的主要目标,强调建设现代化国际化大都市区,强化县城的重要载体作用,推进小城镇特色发展。

2023年9月,浙江省政府办公厅发布《全面推进现代化美丽城镇建设的指导意见》,明确要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入实施“八八战略”,加快提升全省小城镇的现代化水平,协同推进以县城为重要载体的城镇化建设。

（2）城市更新相关业务政策

2021年5月,浙江省印发《浙江省住房和城乡建设

“十四五”规划》，要求高标准统筹推进城市与乡村有机更新，探索多种改造模式，实施城市有机更新行动和开展未来社区创建。

2023年11月，浙江省住建厅印发《关于深入推进城乡风貌整治提升加快推动和美城乡建设的指导意见》，提出坚持资源整合和有机更新，推进与城市更新、土地整治、美丽城镇建设等工作融合，盘活存量空间资源。

(3) TOD相关业务政策

2023年9月，浙江省发布《全面推进现代化美丽城镇建设的指导意见》，提出要提升交通服务能力，加快公共交通设施建设，推广TOD模式。通过3—5年时间，基本形成“三枢一轴”格局，轨道交通“四网融合”全面发展，建立TOD引导都市区交通发展模式。

(4) EOD相关业务政策

2022年6月，浙江省生态环境厅出台了《助力经济稳进提质攻坚行动十条政策措施》和《服务经济稳进提质八条措施》，从治理、审批、监管、服务四个方面持续推动EOD试点项目落地实施。2023年，浙江省开展第一批生态环境导向的开发(EOD)模式试点。

(5) 未来社区相关业务政策

未来社区是浙江共同富裕的缩影，省委省政府相继出台了一系列政策，包括《浙江省未来社区建设试点工作方案》、《关于高质量加快推进未来社区试点建设工作的意见》和《关于全域推进未来社区建设的指导意见》等。

二、城市综合开发行业发展现状

(一) 总体情况

据不完全统计，2018年—2022年全国共落地城市综合开发类项目约618个，涉及项目总投资约44327亿元。

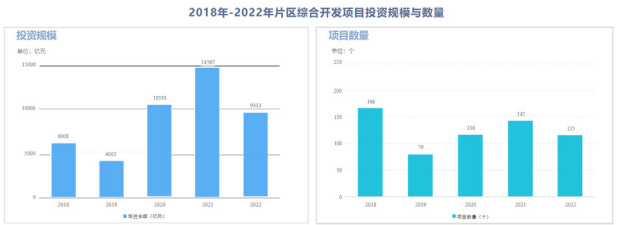


图1：2018年—2022年全国城市综合开发项目投资规模与数量

2022年，城市综合开发项目在核心城市群的集中趋势依旧十分明显。从省份上看，城市综合开发项目主要集中在人口基数多，经济基础好，产业机遇多的省份。

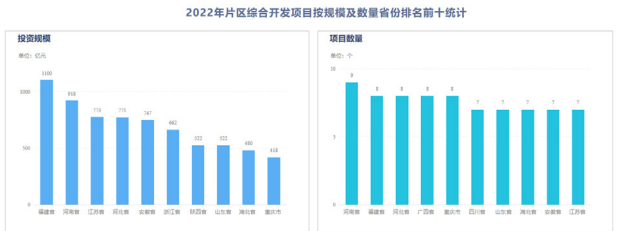


图2：2022年城市综合开发项目按规模及数量省分排名前十统计

鉴于央企在施工技术及经验、资金实力、政企关系等方面有着独特的优势，大部分建筑类央企将城市综合开发项目作为自身向城市综合运营商转变的战略发展重点，使得央企成为城市综合开发项目的主要参与者。

2022年片区综合开发项目中标规模投资人排名前十统计

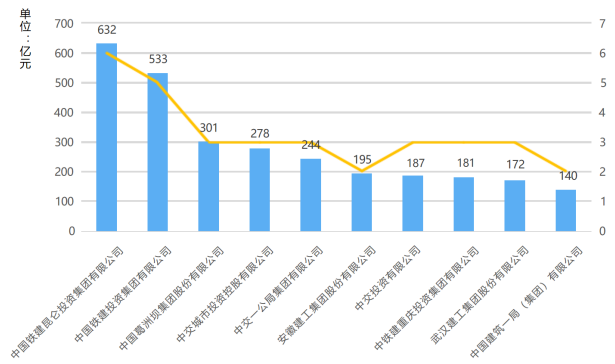


图3：2022年城市综合开发项目中标规模投资人排名前十统计

(二) 省内情况

据不完全统计，2019年—2023年浙江省内共落地47个城市综合开发类项目，涉及项目总投资4251亿元。其中2021年共落地14个项目，为近期高点。

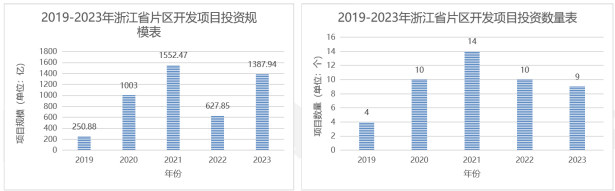


图4：2019年—2023年浙江省城市综合开发项目投资规模与数量

省内已落地项目分布区域广泛，各地市项目数量及规模差异明显。其中温州市已落地项目数量最多，嘉兴市和舟山市目前则暂无城市综合开发类项目落地。

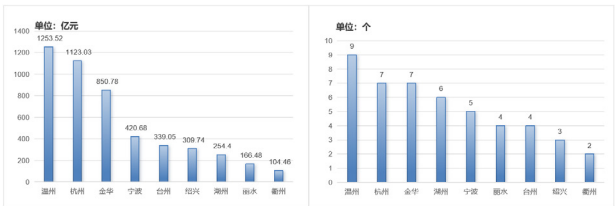


图5：2019—2023年浙江省各地市城市综合开发项目按规模及数量统计排名

采用市场化方式引入社会资本的城市综合开发类项目，社会资本主要以建筑类央企的投资平台公司为主。

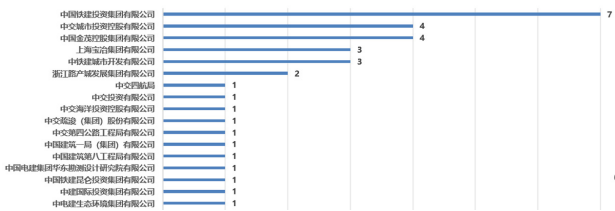


图6：2019年—2023年浙江省城市综合开发项目社会资本数量排名

采用“联合开发、封闭运作”的开发模式，项目在区域范围内自求平衡，社会资本在项目运作过程中自担风险，具体运作如下图所示。

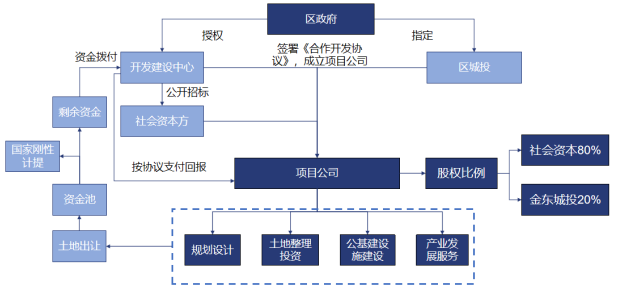


图9：某片区产城融合项目运作模式图

区政府授权开发中心作为本项目的实施主体。开发中心通过法定程序选择社会资本作为本项目的投资合作方，中标后签署《合作开发协议》，明确双方合作范围、合作内容、成本计取、投融资方案、资金支付、项目工程管理方式及各方的责任权利。

区政府授权区域投与投资合作方或投资合作方绝对控股公司按约定股比以现金出资，依法依规在项目所在地注册成立项目公司，负责本项目的资金筹集和开发建设。项目公司成立后，根据项目初步开发计划编制项目具体开发计划，同时编制更加详细的建设用地供地计划与供地时序建议。按照约定开展土地整理投资、基础设施和公共服务设施建设、产业导入、招商引资等工作。

区政府相关职能部门按土地出让计划通过公开市场组织出让本项目合作范围内经营性建设用地。投资合作方通过公开市场招拍挂方式参与上述项目所在地块竞拍，对合作范围内的经营性建设用地全部兜底。

项目公司与开发中心按照下述方式进行项目投资收入的结算：低于土地基准价的部分仍按原定约定的方式支付；超过土地基准价的部分，项目公司与开发中心按照约定溢价分成比例进行项目投资收入的结算。

中国金茂模式采用一二级联动开发的模式在产业发展、招商引资、引领性项目的打造和区域价值提升方面具有独到的优势，但因为“土地溢价分成”模式跟《土地管理法》《城市房地产管理法》等我国现行法律法规有明显违背的嫌疑，故地方政府在选择运用中国金茂模式时通常持谨慎态度。

（4）投资人+EPC模式

某区开发项目是典型的采用基建类企业的投资人+EPC模式实施的城市综合开发项目。项目总用地面积约2.88平方公里，合作项目静态总投资约96亿元，项目合作期9年，合作内容包括项目整体开发策划、做地开发投资、基础设施和公共服务设施建设投资、新型产业项目建设投资、总部大楼建设投资、土地平整、产业发展服务（或有）、城市运营服务（或有）等。

该项目采用“投资建设运营一体化”的方式推进，项目具体运作模式如下图所示。

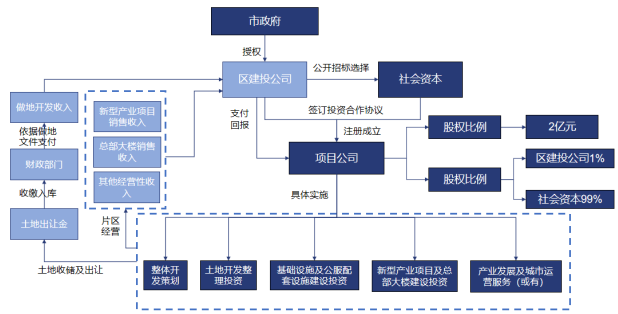


图10：某区开发项目运作模式图

市政府授权区建投公司作为本项目的实施主体，赋予其片区整体投资开发、建设、运营的责任和获得片区内新增收入的权利。区建投公司在片区综合开发过程中自担相关风险，自主经营、自负盈亏、自求平衡，政府不承担任何支付责任和担保义务。

区建投公司依据市政府发布的《市片区开发做地实施办法（试行）》，按规定参与某区范围内的做地工作，并获得相应的做地开发收入。

区建投公司通过法定程序公开、公平、公正地选择有经验、有实力的社会资本作为本项目的投资合作方，并签署《投资合作协议》，明确双方合作范围、合作内容、权利义务边界等核心条件。

区建投公司与中标社会资本依法合资成立项目公司，作为项目的投资开发主体，负责项目具体开发建设工作。

项目公司成立后，负责项目的投资开发建设及资金筹集，按约定开展项目的整体开发策划、做地开发投资、基础设施及公共服务设施建设投资、新型产业项目建设投资、总部大楼建设投资、土地平整、产业发展服务（或有）、城市运营服务（或有）及其他相关服务等。此外，本项目对商业自持、教育资源导入、外资导入等合作内容也有明确的要求。

区建投公司将本项目合作范围内形成的新增收入（包括合作范围内的做地开发收入、基础设施配套费收入）纳入资金池统筹使用，并以资金池资金为支付上限（上有封顶，下不兜底），依据《投资合作协议》，约定及时足额向项目公司支付投资回报和奖惩资金等款项。

综上所述，基建类企业的投资人+EPC模式在合法合规性、经济合理性和项目可落地性方面，同前述三种模式具有较明显的优势，目前亦是城市综合开发项目的主流运作模式。

（二）城市综合开发项目投融资模式优劣势对比分析

鉴于城市综合开发项目投融资模式中的PPP模式和特许经营+联合开发模式目前已不具备可行性，下面仅就中国金茂模式和投资人+EPC模式的异同点和优劣势进行简要分析。

（1）模式的相同点

①资金封闭运作

两种模式均采用片区开发项目合作范围内资金封闭运作，实现项目自平衡，不新增政府债务。

②项目合作内容

两种模式均涵盖土地开发的全生命周期，包括项目整体开发规划策划、土地整理及市政基础设施投资、公共设施建设、二级房地产开发、产业发展服务、金融创新服务、城市运营服务等内容。

③实操及决策程序

政府方与社会资本均按照“投资、建设、管理、开发、运营”一体化闭环运作。在对外招引社会资本的过程中，政府内部完成决策流程。

（2）模式的不同点

①项目机会选择

投资人+EPC模式的项目选择范围相对更广，社会资本多为基建类央企，更为关注项目的投建比、工程量等指标。

中国金茂模式的选择项目更为关注项目的发展前景，包括规划、产业、未来发展潜力等各方面的因素。

②回报机制

投资人+EPC模式采用成本加成的方式，通过协议中约定投资收益率及建安下浮率方式锁定项目回报。

中国金茂模式采取土地溢价分成模式，在协议中约定土地的基准价，当土地成交价超过基准价后进行额外累计、阶梯分成，通过城市运营提高片区内土地价值的方式获取土地出让的超额收益。

③土地兜底

投资人+EPC模式可根据项目情况酌情将二级房地产开发业

务纳入合作范围，但在合作模式中通常不作为强约束性条件和考核指标。

中国金茂模式中通常有住宅用地土地托底的要求，后期落地项目中相对弱化住宅用地土地托底，但仍约定对于引领性项目进行托底。

④项目收益稳定性

投资人+EPC模式采用成本加成方式，受宏观环境影响相对较小，收益相对稳定，发展相对稳健。

中国金茂模式受宏观环境及房地产市场影响较大，市场上行期时，中国金茂可以享受溢价分成获取超额收益，市场下行期时，政府对于中国金茂有土地托底要求，对项目的资金峰值压力相对较大，收益不确定性较大。

四、结语

城市综合开发作为推动新型城镇化建设的重要模式，其发展不仅关乎经济增长，更对实现社会和谐与共同富裕起到关键作用。本文结合国家层面和浙江省内最新政策环境相关要求，就城市综合开发项目的几种运作模式做了梳理和分析，结合相关典型案例进行分析表明，城市综合开发在不同地区、不同类型的项目中展现出了多样化的投融资模式。建议具体项目实施时，需要根据项目具体情况和开发需求，因地制宜选择相应的投融资及开发合作模式。

参考文献

- [1] 陈明勇. 建筑企业投资片区开发项目融资探析 [J]. 西部财会, 2023(10): 48-50.
- [2] 陈巍, 陈巧峰, 翁祥健. 片区开发项目特许经营模式实施风险与应对措施 [J]. 交通企业管理, 2022, 37(03): 98-100.
- [3] 邓杰文. 片区开发投资控制实务 [J]. 河南建材, 2019(05): 152-154.
- [4] 范川, 王晓东, 李彩霞. 新形势下片区开发项目运作思路探析 [J]. 中国房地产, 2019(25): 47-50.
- [5] 金生泰. 关于城镇片区开发项目模式分析及风险应对 [J]. 现代营销 (上旬刊), 2023(01): 130-132.
- [6] 林华鹏. 分析城市片区开发的投融资策略 [J]. 砖瓦, 2021(02): 55-56.
- [7] 林晓东. 典型 ABO 模式的违规性分析 [J]. 中国房地产, 2021(23): 70-73.
- [8] 林晓东. 片区开发项目中“投资人+EPC”模式分析 [J]. 中国房地产, 2021(20): 60-62.
- [9] 刘蓓蓓, 答力. 片区开发模式下武汉市土地储备中长期规划编制探索 [J]. 规划师, 2022, 38(01): 131-135.
- [10] 罗琳. 关于片区综合开发项目运作模式及相关问题的探讨 [J]. 营销界 2019(51): 138-139.
- [11] 齐锦蓉. 片区开发与 ABO 模式商业逻辑分析 [J]. 中国总会计师, 2021(11): 32-36.
- [12] 钱金戈. 片区开发项目财务测算要点及可行路径探讨 [J]. 财经界, 2021(08): 135-136.
- [13] 唐泉. QC 片区开发项目实施 ABO 模式的风险管理研究 [D]. 大连: 大连理工大学, 2022.
- [14] 杨超. CHZG 片区开发项目风险管理研究 [D]. 西安: 西北大学, 2020.
- [15] 袁家凤, 易丹. 片区开发项目引入社保基金探讨 [J]. 交通企业管理, 2020, 35(05): 50-53.
- [16] 郑韬. 淮州新城片区开发模式创新研究 [D]. 成都: 西南财经大学, 2021.