

政策研究

第 17 期

烟台业达城市发展集团有限公司

2023 年 12 月 13 日

领导批示

关于合理承接非经营性项目的若干思考

业达城发集团先后历经两次改革重组，从一家以建设功能为主的国有企业，逐步发展成为城投领域平台公司，在推动城市更新、促进产业发展等方面发挥着基石作用。目前，集团承担的重点项目建设主要依靠融资推进，给自身造成负担，制约了后续发展。面对市场化转型的“考卷”，建议工委管委降低功能性、公益性建设任务的呼声不绝于耳。本文认为，以“三重”任务为代表的重点项目建设是工委管委赋予业达城发集团的光荣使命，也

是集团市场化转型的重要组成部分，在服务政府和自身转型发展的双重背景下，以市场化方式承接功能性、公益性项目建设，构建新型政企关系，才是切合集团实情的发展道路。

一、业达城发集团参与非经营性项目建设的必要性

2021 年起，烟台开发区紧紧围绕建设现代化滨海新区的战略定位，推进“四大片区”更新和 76 个建设项目更新，旨在形成产城共融发展、品质大幅跃升、功能持续改善的城市化新格局。期间涉及大量城市基础设施建设，此类项目大多没有收费和现金流入机制，或者存在相应机制，但产生的现金流较少，无法实现投资与收益平衡，属于广义层面的“非经营性项目”。目前业达城发集团承建的诸多重点项目中，相当一部分属于这一范畴。

《政府投资条例》第三条明确提出：“政府投资资金应当投向市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护、重大科技进步、社会管理、国家安全等公共领域的项目，以非经营性项目为主。国家完善有关政策措施，发挥政府投资资金的引导和带动作用，鼓励社会资金投向前款规定的领域。”

现阶段，烟台开发区基础设施投资需求旺盛与财政支付能力有限之间的矛盾突出，业达城发集团作为一家城投领域国企，可以通过市场化手段充分发挥国有资本的杠杆作用，吸收社会资本推动城市更新，为基础设施建设提供必要的资金支持，更好地服务社会发展和民生需求。在八角湾国际会展中心、业达城市广场、

八角湾海滨文化长廊、后沙广场、扬帆广场等一系列项目建设中，集团通过融资等方式保障了相关项目建设的顺利推进，有效缓解了城市发展和财政资金之间的矛盾。

二、新形势下承接非经营性项目方式参考

非经营性项目是业达城发集团市场化转型不可抛弃的一部分，业达城发集团上述三方面问题的根源，在于财政资金不足。现阶段，在财政紧张、经济下行压力依然存在的形势下，较为可行的思路是做好两方面工作：**一方面**，强化法治思维，项目建设之前明确政企双方法律层面的权利与义务；**另一方面**，合理规划，以产业关联实现经营反哺。综合以上两方面考量，须以项目承接方式为突破口，通过市场化方式承接非经营性项目建设运营，实现政企双方风险可控。经过梳理，大致有三种模式：

（一）项目代建模式

项目建设资金由政府承担，城投公司扮演项目管理单位角色，主要负责建设组织实施工作，项目建设主体由公开招标选用的社会化公司承担，代建管理费用与代建单位绩效挂钩。该模式最大

优势在于项目建设资金不需要城投公司筹措，而是由地方政府安排财政资金来解决，不存在借项目之名新增融资导致债务问题。

目前，业达城发集团通过代建模式全力推动区内多所校舍建设及改造项目。2023 年，集团代建牟城中学、凤台山学校等 7 所学校，总建筑面积 10.23 万平方米。2024 年代建项目共 5 个，其中 4 个预计当年交付。所有项目均由区财政拨付代建费，由业达城发集团提供代建管理，通过公开招标确定实际承建单位，代建管理费的拨付与工程进度、建设质量等相结合，在保障项目有序推进的同时，避免增加集团债务负担。

（二）均衡开发模式

由城投公司向非经营性项目植入适当的经营性资源，以弥补项目收益不足的问题。植入的经营性资源与非经营性项目必须具有相关性，以延伸非经营性项目产业链上下游，挖掘项目附加价值、扩充经营范围。

2013 年，原牟平区城市管理行政执法局下属国有企业房产建筑安装有限公司承建当地雨污分流改造工程，在污水管网建设过程中，将无收费机制的污水管网建设与辛安河污水处理厂捆绑打包为一个整体项目。以污水处理业务带来的经营性收入弥补污水管网工程建设项目的前期投资，实现建设项目整体均衡开发。

（三）综合开发模式

城投公司进行城市开发建设时，从区域整体开发策划、土地平整及相关工程建设、产业发展服务、城市运营服务等方面进行

综合谋划和整体开发，通过特定载体的建设推动区域发展，分享发展红利。该模式具有项目规模大、投资时间长、参与力量多等特点。放眼全国，有以下三种较为主流和新兴的开发模式：

1. EOD 模式。指通过生态网络建设、环境修复、基础设施配套建设以及产业配套建设等措施，改善区域生态环境，吸引特色产业迁入，推动收益性差的公益性项目与收益较好的关联产业有效融合，在解决环保项目财政投入不足的同时，推动区域发展。目前，国家鼓励在生态环保领域探索 EOD 模式。如徐州市潘安湖国家湿地公园项目，当地通过“挖深填浅、分层剥离、交错回填”等技术改造采煤塌陷区，建设湿地公园，同时配套建设污水厂、交通路线、幼儿园、医院等基础设施，打造集康养、休闲旅游、电子商务、高端住宅于一体的现代生态新城，实现了从“一城煤灰半城土”到“一城青山半城湖”的转变。

2. SOD 模式。指政府通过规划将行政或其他城市功能区迁移至新区，在新区配置大型公共服务设施提高新区吸引力，同时通过迁移过程中土地置换产生的差价获得资金，用于新区后续整体建设。该建设模式多用于老城区布局分散、土地资源无法高效利用的城市。该模式下全国公认比较成功的案例是青岛，市政府出让原有行政中心拆迁获取土地置换资金约 1.67 亿元用于新区征地与开发建设，在实现空间要素功能调整的同时获得所需资金保障。

3. TOD 模式。是指以公共交通为导向的发展模式，以火车站、机场等公共交通枢纽为中心，以 400 至 800 米为半径建立中心广

场或城市中心，集工作、商业、文化、教育、居住等于一体。该模式关键在于土地使用权和建设开发权的获取。多数项目建设主体在土地未开发前提前拿地，锁定该块土地交通建设完成后的土地溢价收益，然后在发展交通的同时，开发周边土地，利用土地收益或商业地产开发投资收益弥补交通建设的资金投入，对土地溢价有较高依赖。例如，深圳地铁集团在修建地铁的同时，拿下地铁站上盖物业的开发权，反哺地铁运营，自 2020 年以来，每年地产营收占集团总营收的七成以上。

三、非经营项目承接模式中政企关系要点

2024 年，经济下行压力依然较大，为进一步发挥基础设施建设投资在经济稳增长中的作用，工委管委和业达城发集团之间，需要积极探索市场化基础设施建设项目承接模式。政府层面需要做好以下三方面工作：

（一）建立健全项目决策和管理机制。建立非经营性项目投资决策机制，综合考虑当年财政收入情况和项目建设总投入，建立年度投资计划台账，明确建设项目投资时序和投资类型，避免超出政府和业达城发集团投融资能力的项目建设。

（二）形成契约化政企关系。相关部门与业达城发集团以平等民事主体的身份签订非经营性项目建设合同，明确双方职责，在项目建设过程中与业达城发集团各司其职，履行各自应尽的合同义务，帮助集团摆脱在项目建设过程中对融资的依赖。

（三）发挥财政对项目建设的支撑作用。通过财政资金或政府专项债的方式，对业达城发集团按照市场化方式参与的非经营性项目以资本金注入、贷款贴息等形式进行补助，并及时兑现。

从业达城发集团层面看，转型过程中需要逐步建立市场化经营思维，充分运用市场化机制手段，充分发挥资源优势，灵活选择建设模式承接非经营性项目。对建设资金不足且无对应解决机制的非经营性项目，在贯彻管委意图的前提下，坚持有序开发、规模可控，严防债务风险。

本期报：集团领导班子成员

发：各部室、各公司
