

城镇开发 投融资规划实务

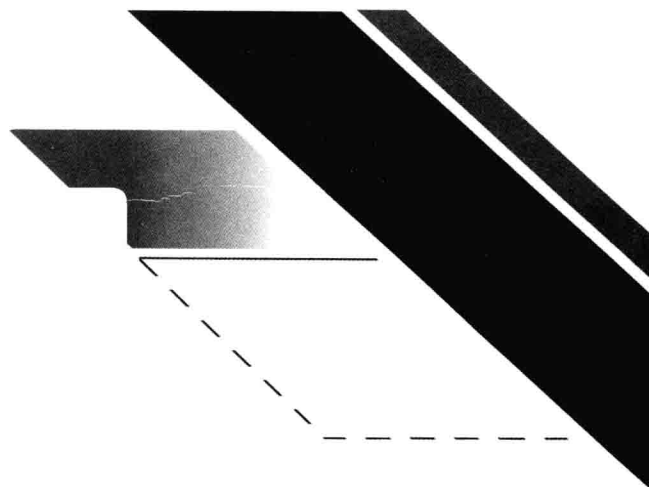
■ 北京大岳咨询有限责任公司 著



经济日报出版社

城镇开发 投融资规划实务

■ 北京大岳咨询有限责任公司 著



经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇开发投融资规划实务 / 金永祥著. -- 北京:
经济日报出版社, 2013. 8 (2013. 10 重印)
ISBN 978 - 7 - 80257 - 539 - 4

I. ①城… II. ①金… III. ①城市建设 - 投资 - 研究
- 中国②城市建设 - 融资 - 研究 - 中国 IV. ①F299. 23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 192990 号

城镇开发投融资规划实务

作 者	北京大岳咨询有限责任公司
责任编辑	张 莹
封面设计	弓禾碧
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区右安门内大街 65 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010 - 63567683 (编辑部) 63516959 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@126. com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京鑫瑞兴印刷有限公司
开 本	710 × 1000 毫米 1/16
印 张	13. 5
字 数	150 千字
版 次	2013 年 8 月第一版
印 次	2013 年 10 月第二次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80257 - 539 - 4
定 价	40. 00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

《城镇开发投融资规划实务》

编委会

主 编：金永祥 徐志刚

执行主编：郑 洁 常庆海

副 主 编：蔡建升 毕志清 张笑戩 邢佶勇 林桂范

编写人员：梁红雨 侯 明 周良仪 史 航 谢 兵

包锦霞 崔红永 李世超 沈俊清 黎青云

杨云超

责任编辑：张 莹

装帧设计：弓禾碧

序1 推进城镇化需要更加重视 前期研究工作

党的十八大把新型城镇化作为国家战略提了出来，这项工作的成败对完成“十二五”规划、实现中国梦有着举足轻重的影响。城镇化与区域开发紧密相连，而任何区域的开发都是众多项目的集合，作为一个项目集群，牵一发而动全身。因此区域开发项目要比单个项目复杂得多，其前期研究和实施工作应该更加慎重。

对于单个项目而言，我国的咨询行业已经形成了比较成熟的服务体系，也取得了很好的成效。这些工作包括编制项目建议书、工程可行性研究报告、项目申请报告、项目评估报告以及提供工程设计、施工监理服务等，每一项工作都已经建立了科学的方法论而且积累了大量可供参考的经验。

对于区域开发而言，目前咨询工作往往集中在各项规划（如总体规划、控制性规划、各种专项规划等）的编制上，一般在城市规划完成以后就直接进入单个项目的建设阶段。规划可以解决区域开发项目的技术可行性问题，那么怎么解决经济可行性问题呢？区域开发项目集各类项目之大成，极其复杂，要采取什么样的开发和融资方式才能保证整个区域的开发顺利完成呢？这些都是现实中区域开发项目前期决策工作中的空白。

过去十年来全国各地进行了大规模的城市化实践，在取得辉

煌成就的同时也留下了很多问题,比如公共设施不配套、半拉子工程、城中村、“鬼城”等等。这些问题大大降低了区域开发工作的投资效益,浪费了大量社会资源,使城市发展的效果大打折扣。究其原因,还是前期工作缺失造成的。新型城镇化如何避免重蹈覆辙呢?

大岳咨询公司总经理金永祥同志请我为他们的新书《城镇开发投融资规划实务》作序。阅读完书稿之后很受启发,这本书在一定程度上回答了上述问题。大岳在城市规划的基础上对区域开发的投融资和开发模式问题进行研究,运用投融资规划的方法,聚焦资金统筹环节,架起规划和建设之间的桥梁,为区域开发的实施工作提供了重要的指引。

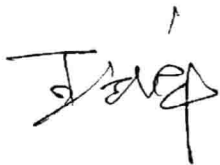
书中引述了大岳完成的大量项目案例,具有很强的实践意义。北京房山区长阳镇这几年城镇化搞得红红火火,得益于大岳咨询协助当地政府编制的投融资规划得到了很好的落实。河南省上蔡县的领导在亲眼目睹了洪雅县运用投融资规划发生的巨变后,县委书记和县长到大岳亲自登门拜访。当地政府与大岳一起制定的投融资规划统一了干部的思想,改变了干部的观念,为上蔡县的城镇化提供了强有力的作战方案。这种做法如能广泛推广一定会对经济社会发展产生深远的影响。

党中央国务院三令五申要转变经济发展方式,在城镇化领域就是要转变城市发展方式。人们对转变发展方式有各种各样的解读,无论怎么解读,少走弯路、减少浪费、提高效率都是题中应有之义。投融资规划通过大量系统性的前期工作,对区域开发过程中可能遇到的各种问题在前期进行充分的考虑并研究解决方案,避免了实施工作中的磕磕绊绊。从某种意义上说,投融资规划已经成为了转变城市发展方式的重要手段之一。

创新是时代的主旋律，没有创新就没有社会进步，咨询行业也需要创新。中国的咨询业为单个项目的可行性和实施做了大量富有成效的工作，但对项目群的咨询工作参与不多。某种程度上讲，项目群的咨询工作更应该受到重视，因为单个项目失败的影响是小范围的，而在区域开发的项目群中一个项目的失败很可能对整个区域的发展产生负面影响。大岳咨询的探索是咨询行业适应经济社会发展的一种创新，值得鼓励。

提高城市建设和管理效率是咨询行业的共同使命，我向从事城市建设和管理工作以及咨询业的专业人士推荐大岳咨询的《城镇开发投融资规划实务》一书，希望能引发大家的共同思考和实践探索。投融资规划作为一种新生事物，还有不少需要完善的地方，这并不影响此书对读者的启发和参考价值。

中国工程咨询协会会长



2013年6月于北京

序2 切实发挥投融资规划在新型城镇化中的作用

2008年底我组织同事把大岳多年来发表的关于投融资规划的文章进行整理，出版了《投融资规划——架起城市规划与建设的桥梁》一书。书中主要回答了我们在投融资规划项目实践中遇到的一些问题，比如：如何从投入产出的角度实现城市规划的资金平衡？如果资金不能平衡如何对城市规划进行调整？城市政府有哪些资源可以用于城市规划的实施？资金缺口有多大以及用什么样的融资模式解决？应该用什么样的开发模式来实施城市规划？什么样的开发时序能够保证资金流的正常周转和开发价值的最大化等等。这些问题看似简单，在各地实践中却鲜少有人能给出满意的答复。我们希望用投融资规划这个方法帮助地方政府回答并解决这些问题，以期提高城市建设的效率。

一晃五年时间过去了，我带领团队在全国各地又完成了大量投融资规划项目，为中国的城市建设少走弯路尽了绵薄之力。在这个过程中，我们对投融资规划的认识也有了进一步提高。为了支持国家的新型城镇化战略，我又组织同事以这些年的实践经验为基础，编写了《城镇开发投融资规划实务》这本书。

如果把实施城市规划比作一场战役，那么投融资规划就是作战方案。其致力于对城市规划实施过程中可能遇到的投融资有关问题提前统一研究解决方案，避免在实际工作中出现问题时再想

如何解决。这样很可能造成临时抓瞎、措手不及等种种不利局面（甚至一个小问题给全局造成极不利影响）。我们曾经为一个县级市做过片区的投融资规划，在向市委书记和市长汇报的时候，很多我们认为是基础性的内容却令他们觉得很新鲜甚至眼前一亮。比如我们综合土地开发各种成本、基础设施建设投入等因素测算出可出让的经营性土地成本高达每亩100多万元，这使得当地政府头一次意识到以前和投资人合作BT项目时提供给他们土地估价太低了，每亩才不足50万（由于当时没有完整的测算，50万的估价基本上是拍的）！类似的看起来低级的问题几乎无处不在，不断重复发生，给政府造成了很大损失。应该说，资金问题的解决是落实城市规划的核心，以投融资规划为指引实施城市规划，城市建设工作就可以做到有条不紊、稳步推进。

投融资规划的一个重要作用是将房地产市场因素和资本市场因素融入城市建设之中。其实，投融资规划要解决的问题，所有城市建设者都遇到过，对其中的有些问题也做过思考，但一来很少有人对面临的所有问题进行过系统的思考，“头痛医头、脚痛医脚”的多；二来与房地产市场和资本市场的实际情况结合不够紧密，多数人是凭着自己的感觉做出判断。要做投入产出分析，就必须紧密考虑市场因素而不是拍脑袋，以市场数据为基础的研究结果才有指导意义。制定融资方案需要与资本市场联系起来。中国改革开放三十多年积累了很多很好的融资模式而且还在不断创新，把这些融资模式有效运用于城市规划的实施，不仅能够解决资金的需求问题，还能有效降低资金成本。与房地产市场和资本市场结合是专业性很强的工作，不能马马虎虎去做。

编制投融资规划还是一个统一思想的过程。投融资规划涉及的范围很广，城市主要领导要参与、很多政府部门和机构也要参

与，大量问题的解决是上下共同想办法的结果。在解决问题的过程中时常会发生冲突，有的可能是因为误解、有的可能源于传统观念的束缚、还有的可能来自于局部利益取向。不管冲突来自哪个方面，通过做投融资规划形成最终的解决方案就能极大地减少规划执行过程中可能出现的困难和内耗。投融资规划制定过程中会有几次大的汇报，“作战方案”在这个过程中会被从上到下广泛传播和理解。当所有城市建设者都充分理解并做好了心理准备的时候，城市规划落实的效果无疑会很好，这比仅执行长官意志不知道会好多少倍。不仅如此，在这种方式下，一旦规划落实过程中需要做出调整，大家的思路转变会容易得多，阻力也会小得多。

投融资规划是转变城市发展方式的重要举措。过去十年中国的城市化工作是粗放的，尽管为GDP增长做出了贡献，但大量的投入却没有最大限度发挥应有的作用。新一代领导人提出要建设新型城镇化，要转变城市发展方式。对转变发展方式有各种各样的解读，提高城市建设和管理效率是最基本的理解，如果资源不能得到有效利用就谈不上转变方式。投融资规划可以较好的整合城市资源，尽管它不能解决城镇化面临的所有问题，但可以大幅度减少决策性失误和部门机构之间的内耗，提高城市资源的协同效应，使实施城市规划工作少走弯路。投融资规划还可以放大政府信用，用有限的资源做更多的事情，加快城市规划的落实。

投融资规划不仅适用于新城建设和开发区建设，也同样适用于旧城改造及城市其他的经营管理工作。从方法论上讲，投融资规划是项目群管理的一种手段，是用系统工程的思想解决项目群的投融资问题。既然是项目群，就有哪个项目上哪个不上，哪个先上哪个后上，每个项目的资金如何解决以及整个项目群的资金

如何周转等等问题。新城建设涉及项目群，开发区建设涉及项目群，旧城改造和其他城市经营管理也涉及项目群。不同的项目群之间有差异是必然的，但它们也有很多共性，这些共性问题的解决思路是相通的、可以相互借鉴的，投融资规划的理念可以在城市建设和管理的很多方面得到应用。

投融资规划概念是在北京房山区长阳镇投融资规划项目中提出来的，因为这个项目的成功实施，近年来长阳镇每年要接待大量来自全国各地的考察团。最近几年，这个概念被广泛采用，并已在各地城市建设过程中发挥了重要的作用，不仅是地方政府重视投融资规划，金融机构也非常重视。国家开发银行新成立的规划局研究的融资规划与我们提出的投融资规划有异曲同工之处，他们重点关注融资，我们既关注融资也关注投资。未来城镇化的任务是十分艰巨的，应该把投融资规划这个工具用活、用好（尤其在欠发达地区）。至于这个工具起名为投融资规划还是融资规划或者作战方案并不重要，重要的是在实施城市规划过程中一定要贯彻投融资规划的理念。

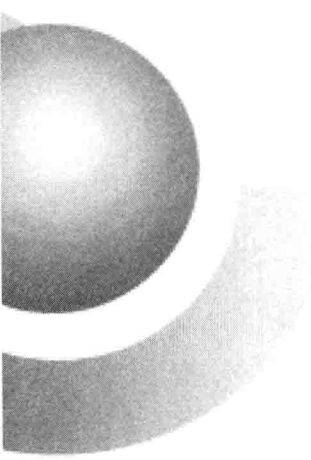
北京大岳咨询有限公司总经理 金永祥

2013年6月21日

目 录

Contents

- 1 投融资规划的提出背景 / 3**
 - 1.1 城镇建设面临困局 / 3
 - 1.2 困局产生的原因探究 / 38
 - 1.3 问题解决路径的实践探索 / 49
- 2 投融资规划的方法与内容 / 61**
 - 2.1 投融资规划概述 / 61
 - 2.2 投融资规划的编制依据、原则及程序 / 78
 - 2.3 投融资规划六大模块详解 / 94
- 3 投融资规划的实践案例 / 131**
 - 3.1 城市区域投融资规划 / 131
 - 3.2 县域城区投融资规划 / 148
 - 3.3 乡镇区域投融资规划 / 166
 - 3.4 轨道交通区域投融资规划 / 187
- 4 参考文献 / 200**



1 投融资规划的 提出背景

1 投融资规划的提出背景

改革开放以来,我国城镇化经历了一个快速发展的过程,城镇化率保持了年均1个百分点的增长。而今后,新型城镇化建设将成为我国经济增长和社会发展的强大引擎,被社会各界寄予厚望,各地城市建设明显仍将保持一定的增速,城市建设质量和效率也将越来越受到重视。

未来的城市建设中,如何在解决历史遗留问题的同时,规避再次出现城镇建设的老问题,走出一条科学合理的新型城镇建设之路呢?大岳通过数百个咨询项目的实践探索、总结再实践,在发现问题、分析问题、解决问题的过程中,提出了顺利推进城镇开发的有效解决之道,即投融资规划。

1.1 城镇建设面临困局

过去三十年,我国经历了一个城市建设的高峰期,截止2011年年末全国城市个数已增加至657个,城市建成区面积已达43603.2平方公里^①,较1981年扩大了5.86倍,但我国这种高速的城市扩张过程一直伴随着大量争议。

城镇开发过程中的问题,首先就是普遍的资源浪费,不仅表现在对土地资源的粗放使用,还表现为城市建设资金的不合理使用;其次表现在项目建设安排混乱方面,许多地方政府未对整个城建工作进行统筹,规划与建设脱

^① 中国统计年鉴(2012年)。

节严重,导致城镇建设过程中出现了很多问题,如城中村、“半拉子”工程、“鬼城”、“睡城”等;再次表现在各方利益冲突方面,不仅表现在政府内部协调效率低下,还表现在政府与外部利益主体冲突难以协调;最后表现在地方政府债务方面,在旧有的城镇开发模式下,目前许多地方的城镇建设已普遍出现了建设资金缺口大、欠账多的问题。

1.1.1 城市建设资源浪费严重——“不计成本的大量消耗”

我国提出把节约资源、保护环境作为基本国策,这是关系到经济社会发展和民族兴衰,具有全局性和战略性的重大决策。温家宝总理指出:“加快建设节约型社会,事关现代化建设事业,事关人民群众根本利益,事关中华民族生存和长远发展”。城市发展中的浪费问题,也越来越受到社会的关注。

土地资源和城市建设资金是城市建设中最重要的资源,我们国家也一直强调集约、高效地进行城市建设。然而,不少城市为片面追求城市规模的扩大以及城市形象的提升,“摊大饼”式的推进城市建设,建大马路、大广场、大建筑,对一些建筑及基础设施频繁拆建,有些地区甚至花天价修建“少有人用”的豪华公共设施,不能实现物尽其用,经济效益和社会效益均没有得到体现。

1.1.1.1 土地资源浪费严重

土地是城镇化重要的空间支撑载体,然而如何更好地集约利用土地在开发过程中往往被忽视了。近年来全国很多城市建设中片面追求城市空间的处延扩张,“摊大饼”式地向外推进,每一次扩张都要占用大量优质农田。以国内众多的开发区建设为例,许多地区为保证快速建成而肆意圈占土地,但是由于经济实力不足,开发资金不到位,导致许多开发区工程建设成为“半吊子”工程,土地闲置短则一年半载,长则几年、十几年,在一些地区土地闲置率甚至高达35%~45%。有资料表明^①,仅锦州在2012年上半年针对本

^① 资料来自于锦州新闻网。

市开发区的全面清理工作中就清查出一闲置土地 1629 公顷，由此可以看出我国在开发区建设中土地闲置现象非常严重。

在城市区域内的各类设施建设占地引起的土地浪费现象也普遍存在。道路过宽，动辄就是六车道、八车道，甚至十二车道；绿地过多，路中间及两边有宽阔的隔离带与绿化带，整条路宽可达一百多米，而道路上车辆、行人稀少，利用率低。在改善生态环境的名义下，很多城市绿地广场、公园及其他景观工程也常常占用了大量土地。事实上，这些用地基本属于无偿划拨使用，而其大多都是高价征收取得的，这种规模过大或过于超前建设的项目都远远超过了城市建设与发展的正常需要，导致单位面积土地上容纳的人口及其他要素过少，极大地浪费了土地资源。

资料链接

土地资源紧缺 又是谁在“挥霍”珍贵的土地？（节选）

新华网 2010 年 12 月

据不完全统计，中国目前至少有 100 个城市提出了打造“低碳城市”的口号，但专家指出，没有一个城市名副其实。其中一个重要的原因便是，土地利用方式离低碳、可持续的理念还有相当远的距离。

部分地方政府不切实际地扩大城市边界和规模，浪费了大量土地

内蒙古鄂尔多斯耗资 50 多亿打造面积达 32 平方公里的豪华新城，但因无人居住被称为“鬼城”；江西省县级市丰城市为建新城区非法征地损毁国家级商品粮基地耕地近万亩；陕西省扶风县违规圈地上千亩建设新城；内蒙古清水河县 60 亿违规建设新区……各地风起云涌的造城运动的背后是大片大片的土地被浪费被挥霍。

记者了解到，一些地方政府在城市化过程中，为追求城镇规模的扩大，不切实际的圈占大面积土地，是造成当前土地闲置和浪费严重的一个重要