

新型城镇化进程中城市重点项目包装与融资模式创新

郭子良

中交一公局第八工程有限公司 天津 300170

【摘要】：新型城镇化是我国推动城乡融合发展、优化城市空间布局、提升城市综合承载能力的中心战略，城市重点项目是城镇化落地的主要载体，其包装质量、融资效率直接影响到城镇化建设的进度和质量。目前我国新型城镇化正处在提质增效时期，传统项目包装趋同化、融资途径少、财政负担重等状况愈加严重，不能满足高质量城镇化发展的需要。本文从新型城镇化政策导向和市场实际情况出发，分析城市重点项目包装的基本原则和操作途径，整理出当前融资模式的不足之处，提出多元化、市场化融资体系的创新设想，给出相应的保障措施，为各地解决城镇化项目的资金难题、促进项目顺利实施提供理论上的借鉴和实践指导作用，助力新型城镇化可持续发展。

【关键词】：新型城镇化；城市重点项目；项目包装；融资模式创新

DOI:10.12417/2811-0722.26.04.008

1 引言

随着我国城镇化进入提质增效的新阶段，新型城镇化摒弃传统粗放式扩张模式，转向内涵式、集约式、融合式发展，对城市基础设施、公共服务配套、产业导入、生态治理等重点项目提出了更高要求。在此背景下，优化项目包装逻辑、创新融资模式、强化全流程风险管控，成为破解新型城镇化重点项目融资难题的关键。本文结合当前地方政府债务管控、投融资市场化改革政策导向，以典型片区综合开发项目为案例，聚焦项目包装与融资创新两大核心，兼顾效益分析与风险防控，既契合职称论文的学术研究属性，也贴合地方城镇化建设的实操需求，为同类项目提供可复制、可推广的实践思路。

2 新型城镇化城市重点项目包装核心策略

2.1 合规化包装打底，筑牢政策风险防范线

合规是新型城镇化重点项目包装的首要前提，也是规避地方政府隐性债务风险的核心抓手。项目包装需严格对标《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》《地方政府隐性债务问责办法》等现行政策，全面梳理项目立项、土地审批、规划许可、环境评价等全流程合规手续，坚决杜绝违规前置操作。同时要合理划分公益性与经营性项目边界，严禁嵌入政府兜底承诺、违规保底收益等条款，通过政企权责清晰界定，确保项目从包装阶段就符合投融资监管要求，为后续融资落地扫清政策障碍。

2.2 价值化挖掘赋能，提升项目融资吸引力

价值挖掘是破解项目融资难的关键环节，核心在于打破单一公益属性局限，深挖项目经营性收益潜力。包装过程中需全面整合片区内各类可经营性资源，将商业开发、公共停车场、广告经营权、物业服务、产业税收返还、土地增值收益等零散收益统筹归集，把传统单一的基础设施建设项目，升级为“基建配套+公共服务+产业运营+商业增值”的复合型综合开发项目，通过构建持续稳定的现金流体系，匹配金融机构与社会资

本的收益预期，大幅提升项目融资竞争力。

2.3 差异化定位包装，贴合区域城镇化特色

差异化包装是避免项目同质化、贴合区域发展定位的核心要求，需结合新型城镇化区域功能布局，针对不同类型项目定制专属包装方案。交通枢纽类项目重点聚焦客流变现与周边商业配套开发，挖掘流量衍生收益；生态治理类项目主打绿色低碳标签，对接碳收益、绿色金融政策；片区综合开发类项目紧扣产城融合核心，突出土地增值与产业集聚效益；民生保障类项目则兼顾财政补贴与配套市场化收益，平衡公益属性与经营可行性，让项目包装精准匹配区域发展需求。

2.4 全周期运营包装，构建闭环收益体系

全周期运营包装摒弃传统“重建设、轻运维”的短板，将项目建设与后期运营维护一体化统筹，实现投建营全链条衔接。包装阶段需提前规划专业运营团队入驻，细化产业导入、商业运营、公共服务运维等后期实施方案，明确收益回款节奏与成本管控标准，确保项目建成后能够持续产生稳定收益，足额覆盖融资本息与运维成本，形成“建设-运营-收益-偿债”的完整闭环，从根源上解决项目后期运营乏力、资金链断裂的问题。

3 城市重点项目融资模式创新路径

3.1 专项债+市场化配套融资组合模式

该模式以地方政府专项债作为合规资本金核心来源，借助专项债资金成本低、期限长、政策合规的优势，撬动政策性银行长期低息贷款与商业银行配套流动资金贷款，通过合理放大资金杠杆，破解项目资本金不足、融资成本偏高的难题。模式主要适配基础设施建设、公共服务配套等准公益性项目，既能严格控制政府债务规模，又能快速筹集大额建设资金，是当前新型城镇化项目最基础的合规融资组合方式。

3.2 ABO 授权-建设-运营模式

ABO 模式是厘清政企边界、引入社会资本的核心创新模

式，具体由政府授权属地城投平台作为项目法定业主，城投平台通过公开招标遴选优质社会资本，双方合作组建项目公司，统筹推进项目建设与全周期运营。政府方仅负责规划监管与绩效考核，按考核结果支付运营服务费，社会资本负责资金筹集与专业运营，获取合理投资收益。该模式有效规避隐性债务风险，同时引入社会资本的资本实力与运营经验，高度适配片区综合开发、城市更新等大体量项目。

3.3 政府引导型城镇化产业基金模式

该模式通过设立政府引导型城镇化产业基金，联合保险资金、社保基金、社会资本等长期资金，以股权形式投入项目，直接补充项目资本金，降低项目债务融资比例。产业基金不仅提供资金支持，更能依托自身资源优势助力项目产业导入与招商运营，实现“资金注入+产业赋能”双重价值，有效缓解城投平台资本金压力，优化项目资产负债结构，适配产城融合类、产业园区类重点项目。

3.4 基础设施 REITs 与资产证券化模式

针对建成后具备稳定现金流的存量重点项目，通过基础设施 REITs、资产证券化（ABS）等工具盘活存量资产，将沉淀资产转化为可流通的金融产品，回笼资金再投入新建城镇化项目，形成“投建营-资产盘活-再投资”的良性资金循环。该模式主要适配高速公路、保障性租赁住房、产业园区、公共停车场等现金流稳定的项目，是化解地方政府存量债务、优化资金周转效率的重要路径。

3.5 绿色金融专项创新模式

紧扣新型城镇化绿色低碳、生态宜居的发展要求，针对生态治理、低碳基建、绿色新城等环保类重点项目，专项对接绿色金融产品，包括绿色专项债、绿色政策性信贷、碳中和债券、绿色私募债等。此类金融产品普遍具备利率优惠、审批绿色通道、期限更长的政策优势，既能降低项目综合融资成本，又能贴合国家双碳战略与城镇化绿色发展导向，实现生态效益与融资效益双赢。

4 案例分析

4.1 项目概况

滨江新城位于苏中某地级市，是该市新型城镇化核心载体，定位为“生态宜居、产城融合、现代商贸”的城市新片区，项目总占地面积 5.2 平方公里，总投资约 48 亿元，建设周期 5 年，建设内容涵盖：道路管网等基础设施、滨江生态公园、学校医院等公共服务设施、产业园区、保障性租赁住房、商业配套及土地整理六大板块。项目兼具公益性（基建、公服、生态）与经营性（产业园区、商业、保障房运营），属于典型的新型城镇化城市重点项目，原计划采用政府财政直投+银行贷款的传统模式，后因债务管控要求，启动项目包装与融资模式创新。

4.2 项目包装亮点

本项目摒弃传统零散包装模式，按照新型城镇化产城融合要求，实施“整体打包、业态融合、收益重构”的合规包装方案：一是整合全业态资源，将基建、生态、公服、产业、商业五大板块打包为一个综合开发项目，实现公益与经营互补；二是重构收益体系，梳理经营性收益来源，包括产业园区租金、商业配套运营、保障房租金、生态公园广告位、土地出让增值收益、产业税收返还，形成年均稳定现金流约 3.2 亿元；三是明确合规边界，政府仅履行规划、监管、绩效考核职责，不承担兜底责任，由城投平台作为项目主体，引入社会资本参与运营；四是绑定绿色低碳属性，包装为绿色城镇化示范项目，适配绿色金融融资政策。

4.3 创新融资模式与结构示意图

结合项目属性与资金需求，摒弃传统单一融资模式，采用“专项债+政策性绿色信贷+ABO 社会资本+城镇化产业基金”的组合融资模式，总投资 48 亿元，融资结构如下：项目资本金 19.2 亿元（占比 40%），其中地方政府专项债 12 亿元、城镇化产业基金股权投资 7.2 亿元；债务性融资 28.8 亿元（占比 60%），其中政策性银行绿色信贷 18 亿元、商业银行配套贷款 6 亿元、社会资本建设期垫资 4.8 亿元。项目由城投平台与社会资本组建项目公司，负责投建营一体化，政府按绩效考核支付运营服务费，经营性收益优先覆盖融资本息。



图 1 融资结构示意图

4.4 效益对比分析

为直观体现创新模式优势，将本项目传统财政直投融资模式与创新组合融资模式进行核心效益对比，结果如下表所示：

表 1 效益对比

对比指标	传统财政直投+银行贷款模式	创新组合融资模式	效益提升情况
总投资落地规模	仅能落地 30 亿元，部分公服、生态项目暂缓	全额落地 48 亿元，全板块同步推进	投资规模提升 60%，项目完整性大幅提高
平均综合融资成本	5.8%-6.2%，纯商业贷款，利率偏高	3.9%-4.2%，专项债+绿色信贷，利率优惠	融资成本降低 1.8 个百分点，全周期利息节省约 3.5 亿元

政府债务压力	新增隐性债务约 15 亿元，债务率超标	仅合规专项债 12 亿元，无隐性债务	彻底规避隐性债务风险，符合监管要求
资金到位周期	12-18 个月，财政审批+贷款流程繁琐	6-8 个月，多元化资金同步到位	资金到位效率提升 50%，项目提前开工
产城融合效益	重基建轻产业，产业导入滞后，空城风险高	产业与基建同步推进，入驻企业 23 家，带动就业 3000 人	实现以产兴城，城镇化质量显著提升
项目运营可持续性	政府兜底运营，运营效率低，亏损严重	社会资本专业运营，现金流稳定，实现盈亏平衡	摆脱政府运营负担，实现长效可持续运营

5 新型城镇化重点项目核心风险分析与防控对策

城市重点项目投资大、周期长、参与主体多，风险贯穿项目包装、融资、建设、运营全流程，结合滨江新城项目实践，核心风险集中在政策合规、市场产业、现金流平衡、合作履约四大维度，且风险关联性强，需针对性识别并制定防控对策。

5.1 政策合规风险

新型城镇化投融资政策更新快，地方政府与项目主体对政策解读不透彻，项目包装过度追求融资可行性，忽视合规底线，缺乏全流程合规审核机制。建立政策动态跟踪机制，安排专人研读债务管控、土地、投融资相关政策，确保项目包装与融资全程契合最新要求；二是聘请第三方专业机构开展合规审核，明确政府与市场边界，杜绝违规兜底、保底收益条款；三是专项债资金严格做到专款专用，规范项目立项、土地、环评等手

参考文献：

- [1] 乔丽娜.城市更新视角下市政路桥项目的融资模式创新研究[J].知识经济,2026,(07):86-89.
- [2] 林健.城市更新项目融资模式研究——基于超长期资金视角[J].福建金融,2025,(10):19-24.
- [3] 曹晶晶.PPP 模式下城市轨道交通项目融资风险探析[J].中国集体经济,2025,(04):20-23.
- [4] 乔连石.新时期城市更新改造项目的融资模式及对策[J].会计师,2023,(23):127-129.
- [5] 曹方林,孙燕.PPP 模式下城市轨道交通项目融资风险探析[J].金融理论与教学,2023,(05):77-81.

续，留存完整合规资料。

5.2 市场与产业导入风险

项目包装阶段对市场调研不充分，产业定位与区域经济适配度低，社会资本运营能力不足，缺乏产业招商兜底机制。项目包装前开展深度市场调研，结合区域产业基础定位主导产业，避免盲目规划；引入具备产业资源的社会资本，签订产业招商考核协议，设置最低招商指标；建立政府产业补贴兜底机制，对重点入驻企业给予税收优惠，保障初期经营性收益稳定。

5.3 现金流平衡风险

项目概算编制不精准，未设置预备费；收益测算过于乐观，未考虑回款延迟因素；融资期限与项目运营周期不匹配，短期贷款用于长期项目建设。科学编制项目概算，预留 10%-15% 的预备费，严控建设超概算；优化融资期限结构，采用长期政策性贷款匹配项目运营周期，避免短贷长投；建立现金流专户管理机制，经营性收益优先存入专户，制定本息偿还应急预案，预留应急流动资金。

6 结论

新型城镇化进程中，城市重点项目的合规包装与融资模式创新，是破解资金难题、防控债务风险、提升城镇化质量的核心路径。本文通过滨江新城片区综合开发项目案例分析得出，项目包装需立足合规与价值赋能，融合公益与经营业态，构建稳定收益体系；融资模式需摒弃单一化思路，采用多元化组合模式，兼顾资金效率与债务可控；效益层面，创新模式相比传统模式，在投资规模、融资成本、政府债务、城镇化质量等方面均有显著提升；风险控制需聚焦政策合规、现金流、产业导入、合作履约四大核心，建立全流程风险管控机制。