

浅谈区域综合开发实施路径及资金平衡方案

文 / 杨珊珊 北京市工程咨询有限公司 北京 100000

【摘要】区域综合开发是在一定的空间区域内完成土地全生命周期的开发建设，通过土地整理、建设及运营实现区域综合价值。区域综合开发建设内容多、难度大、复杂系数高，在城市发展过程中，不同区域开发进度不同、功能特征各有偏重，需要有针对性的探索实施路径、研究资金平衡方案，本文通过全生命周期理论、盈亏平衡点分析理论等研究满足区域综合开发可行、可操作的实施路径及资金平衡方案，有效完成区域一张蓝图绘到底的使命。

【关键词】区域综合开发；实施路径；成本测算；资金平衡

【DOI】10.12334/j.issn.1002-8536.2024.13.028

引言：

区域综合开发目前尚无统一的规范定义，本文所分析的区域综合开发是指在一定空间范围内进行土地一级开发整理，完善市政基础设施建设、公共服务配套、生态环境建设等，并完成二级房地产开发建设的全过程。区域综合开发意义重大，是一个复杂的系统工程，在城市发展的不同阶段，需要有针对性的创新实施路径，制定有效的资金平衡方案，实现路径可实施、资金有保障、方案能落地，区域可发展的目标。

1. 研究意义及理论基础

1.1 研究意义

区域大到城市小至街区，其综合开发都是至关重要的，有助于促进区域综合发展、促进城市功能综合发展、促进各业务类型全面发展、促进产城高度融合。如何促进区域长期高效、高质量、可持续发展，掌握区域土地资源要素是基础。寻求有效的实施路径、合理的资金平衡方案是区域综合开发高质量发展的保障^[1]。

1.2 理论依据

区域综合开发实施路径和资金平衡方案的理论研究比较多，如结构对应变换理论、点轴理论等等。在实践过程中，通过多个区域综合开发实际情况的应用分析，生命周期理论、盈亏平衡点理论、可持续发展理论更为有效；通

过生命周期理论和可持续发展理论充分分析土地资源利用情况、区域综合开发建设内容及重点，通过盈亏平衡点理论创新实施路径，满足区域综合开发的可实施性^[2]。

2. 区域综合开发的特征

具有较强的复杂性。区域综合开发涉及多个领域，不仅包含土地一级开发整理、二级房地产市场开发建设，还涉及基础配套等设施建设，领域广、建设内容多，每个专业的实施路径、建设标准、投融资模式都各有特征，差异性较大，复杂性较强。另外，区域综合开发参与者众多，包括政府、企业、社会组织、居民等多个方面，每个参与者的利益会存在一定的冲突和分歧，使得区域综合开发实施路径、成本测算、资金平衡方案等变得更加复杂^[3]。

具有较高的系统性。系统性贯穿于区域综合开发的整个过程中。一是要系统考虑区域内各空间领域的建设时序。区域综合开发一般涉及的空间范围都比较大，例如北京城市副中心范围 155 平方公里、怀柔科学城范围 100.9 平方公里、亦庄新城 225 平方公里等，整个区域不可能同步进行开发建设，需要在细分的空间范围中进行系统化管理，确定建设时序。二是要系统安排各类工程进度时序。区域综合开发的目的是实现功能区的定位，首先要确保有地可用，通过系统分析项目落地的轻重缓急，做到重点培育、发展后劲，有效安排土地供应进度，同步完成周边基

基础设施和公共配套服务设施建设^[4]。

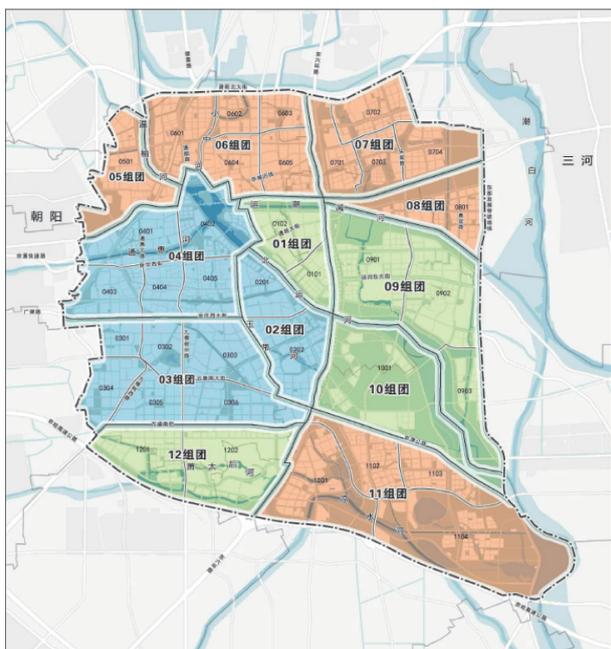


图1 北京城市副中心组团街区规划示意图

具有显著的长期性。城市发展进程是一个长期可持续的过程，区域综合开发也伴随着城市发展进程、功能定位调整等不断完善，具有显著的长期性。在不同发展阶段，区域综合开发内容有所侧重，实施模式也需要适时创新，投融资路径要与之相匹配，从而保障资金^[5]。

具有较多的不确定性。区域综合开发的复杂性、长期性都决定其具有很强的不确定性，未来市场变化情况、政策调整等因素将对区域综合开发带来更多变量，因此区域综合开发更加需要系统性统筹，做好近期、中长期、远期的安排，并对实施情况进行动态跟踪监测，以便开展有效调整，保障规划目标有效落地。

3. 各发展阶段实施路径研究

早期发展阶段，以土地一级开发等传统开发模式为主。在新城建设或新区建设等早期发展阶段，区域综合开发偏重于土地一级开发整理，以征地、拆迁、市政基础设施建设等为主要建设内容。实施模式上以传统的土地一级开发为主，该模式相对比较成熟，实施路径明确，实施难度相对较小^[6]。如北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）约50平方公里，主要涉及大兴区礼贤镇、榆垓镇，其中起步区范围约20.8平方公里，按照一级开发模式由开发主体统一进行实施；中关村科学城北区（海淀北部地区）约216平方公里，包括西北旺、温泉、苏家坨、上庄四个镇，主要建设用地由开发主体按照一级开发模式统筹实施。

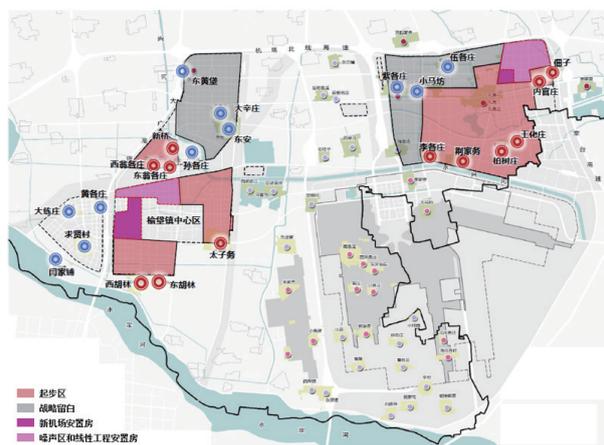


图2 北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）

村庄及安置房情况

根据自然资源部办公厅《关于进一步规范储备土地抵押融资加快批而未供土地处置有关问题的通知》（自然资办发〔2019〕3号）：“严禁以政府储备土地违规融资”，“严禁将储备土地作为资产注入国有企业。土地储备工作只能由纳入名录管理的土地储备机构承担，其他机构一律不得从事土地储备工作。”根据上述规定，区域综合开发早期发展阶段资金压力较大，在保障能够实现区域整体形象和基础设施建设水平，吸引投资的基础上，统筹考虑政府预算，进行滚动开发。

中期发展阶段，棚户区改造、适度创新等多种模式混合并存。在区域综合开发的中期发展阶段，各街区（功能区或组团）的发展进度不同，土地资源开发状态差异较大，实施模式需要根据具体情况进行创新研究。尚未进行土地开发整理的区域可以选择用一级开发模式，但由于资金来源相对单一，尽可能缩减一级开发范围；涉及老旧棚户区、城中村等区域可选择棚户区改造模式，争取使用棚改专项债；边角地结合周边重大项目落地统筹考虑，将其开发整理成本统一纳入项目成本。尽可能减少大拆大建，减少征地，集体土地开发模式可以考虑以镇域或村域为实施单元对集体建设用地统筹利用，将碎片地的指标置换至集中建设区，通过发展产业实现资金平衡^[7]。

例如，《亦庄新城规划（国土空间规划）（2017年—2035年）》明确：“亦庄新城范围增至225平方公里，其中通州新扩区域约78平方公里，大兴新扩区域约87平方公里”，新扩区域各功能区的发展阶段相对比较复杂，马驹桥镇制造基地约7平方公里整片开发选择一级开发模式；马驹桥镇中心区一部分采用了棚户区改造模式，而剩余的8个村正在探索城中村改造的创新路径。北京市通州区906平方公里内以镇域为实施单元对集体建设用地进

行统筹利用，将碎片地的指标置换至集中建设区，通过发展产业实现资金平衡。

成熟发展阶段，以城市更新、美丽乡村改造等创新模式为主。在区域综合开发的成熟发展阶段，大片区土地开发整理已基本完成，需深入挖掘区域内土地资源，以城市更新为主，辅以查漏补缺土地开发整理。其中现状用地性质与规划一致，但使用功能或产出效益与区域发展目标不匹配的区域，如老旧楼宇、老旧厂房、老旧小区等，可以通过城市更新的模式完成开发，资金来源以产权单位为主或引入新的投资主体，政府适当补贴。一些开发难度大、传统开发模式资金难以平衡的区域，可以创新以综合治理为主、点状开发的模式，在盈亏平衡点分析下，通过点状开发的资源平衡综合治理成本，实现居住环境提升、综合配套完善，推动区域发展向质量和效益提升的方向全面提升^[8]。

北京城市副中心 155 平方公里进行区域综合开发时，01、02、03、04 组团为通州区原中心区域，发展较为成熟，待实施的任务主要为边角地、老旧楼宇、腾退的厂房、老旧小区等，传统开发模式实施难度大、资金难以平衡，实施路径以城市更新、创新模式为主；张家湾镇则探索美丽乡村改造，留住乡愁、保护文化、传承历史。

4. 区域综合开发的资金平衡方案研究

区域综合开发的实施除了有效的实施路径外，最终离不开资金，资金平衡方案研究在多个方面起着重要的指导作用，主要表现在：一是街区控规编制；街区控规编制不仅要考虑街区功能定位，在经营性用地指标分配过程中也要考虑资金平衡方案，只有资金有保障，才能更利于规划落地。二是为区域主管领导提供参考；领军人物需要对区域情况进行综合考量，对资源情况如数家珍，掌控大局，更加有利于区域高质量发展。三是为政策制定提供定量分析基础；根据区域综合开发资金平衡情况，创新开发模式，制定相关政策，为项目实施、区域发展保驾护航。四是扩展投融资渠道提供数据支撑等；在目前土地资源紧张、土地开发成本高的趋势下，土地收入很难弥补三大设施建设的大量资金需求，区域综合开发资金平衡方案的研究可以更详细的分析出资金盈余或者存在缺口的总量以及项目类型，可以更加有针对性的研究投融资渠道。

4.1 资金平衡方案研究的主要内容

4.1.1 充分调动政府相关部门、密切配合，摸清家底

区域综合开发是一个系统性工程，涉及各政府部门，资金平衡方案研究的前提是尽可能精准的测算收支情况，而工作的难点则在于基础数据的收集、整理，各部门提供的数

口径不同，数据之间的校验、整合、提炼等工作更加重要。如：规划部门提供现状、规划相关数据，土地储备部门提供一级开发项目情况、土地储备情况等，住建部门提供保障房、商品房等相关数据，通过发改部门深入了解所在区域投资体制、重大项目实施计划等，通过财政部门了解区域土地收入分配机制、财政预算等，通过相关乡镇了解人地房等基础数据、发展方向、产业优势等，通过一些在实施项目主体掌握当前实施模式存在的问题及困难等等。

4.1.2 做好区域综合开发成本测算

区域综合开发成本测算要充分结合开发模式、资金来源情况等特征，实现大账可控，细账明确，责任清晰，时序合理。区域综合开发成本测算的要点主要体现在以下几个方面：

(1) 成本事项全覆盖，无遗漏

在成本测算时根据区域综合开发内容进行分类考虑，保证土地开发生命周期成本无遗漏，主要涉及：土地一级开发整理成本、城市更新项目成本、房地产开发建设成本、公共服务配套建设成本（教育设施、医疗设施、养老机构、文化设施、消防设施、智慧城市等）、市政基础设施成本、生态环境成本等。

(2) 成本测算标准

首先土地一级开发整理成本，将所测算区域划分为三大部分：现状保留、在实施区域和待实施区域，确保范围全覆盖，在实施区域按照具体实施情况测算成本，待实施区域按照拟开发模式进行成本测算。其次市政基础设施、公共服务配套、生态环境建设等以区域规划为依据，结合同类型工程造价标准进行测算。再者二级房地产开发成本以区域待实施的经营性用地规划指标为依据，结合同类型工程造价标准进行测算。

(3) 明确成本归集

区域综合开发成本测算的目标不只是为了解成本，更重要的是为资金平衡分析奠定基础，因此，在成本测算时要根据实施模式，充分考虑资金来源方式，将不同资金来源方式进行细分，测算各类型资金规模。

4.1.3 做好区域综合开发收入测算

根据土地收入分配政策和现行投资体制将区域综合开发收入分成两大类测算：一是土地收入，依据土地收入分配政策按照可使用方式将资金进行细分；二是工程相关投资，根据投资体制划分资金来源，测算市区各级政府和社

4.2 区域资金平衡方案研究注意事项

资金平衡方案研究要做好总体、时间、空间三个方面平衡：

4.2.1 整体资金平衡情况

区域综合开发整体资金平衡情况要明确。首先从两个方面进行分析：一是成本测算，根据上文介绍的方法测算出区域综合开发的整体成本；二是收入或资金来源测算，可以将土地收入和工程建设资金需求分类测算。然后再将收入与成本进行对比分析，测算出整体资金平衡情况。

4.2.2 空间维度上的资金平衡情况

整体资金平衡情况是统筹整个区域的，便于大方向掌控。在具体实施过程中各街区（功能区或组团）的资金平衡情况尤为重要，便于考察各街区（功能区或组团）的资金保障情况。无论是成本还是收入都将细化至对应的街区（功能区或组团），综合考察其资金平衡情况，分析盈余资金的来源或者存在亏损的原因。最后根据各街区（功能区或组团）资金平衡盈亏情况，研究搭配实施的方案。

4.2.3 时间维度上的资金平衡情况

区域综合开发具有显著的长期性，而在实施过程中又存在很多不确定因素，因此整体资金平衡情况并非固定不变，未来可能随时实施路径变化、政策调整、市场变化等产生较大变化，或由亏转盈、由盈转亏均无定论。因此，要充分考虑时间维度上的资金平衡情况，对近五年实施内容进行测算，分析资金平衡情况；对5-10年的资金平衡情况进行分析；对远期资金平衡情况进行分析；充分做到近期有保障，中期有谋划，远期有战略，推动区域高质量发展。

4.3 实现资金平衡的路径

通过资金平衡分析发现问题，寻找盈余空间、亏损原因，并有针对性的提出保障措施或政策建议。在近期资金平衡分析中，如有盈余可考虑加快周边配套设施的建设，提升区域竞争力；如有亏损可考虑调整开发时序，或统筹考虑区域内资源情况，进行肥瘦搭配。

另外，在区域高质量发展的同时也要严格控制成本，正所谓将钱花在刀刃上。在资金来源方面，充分拓展投融资路径，尽可能将政府资金用在纯公益性设施建设中，有效利用社会资本，活跃企业，加大就业，实现多赢。

5. 区域综合开发的建议

土地资源信息化系统建设。做好区域土地资源信息化系统建设，将区域内的每一寸土地利用情况充分展示在系统中，形成一张图一个数据库。随着区域发展，这个信息化系统中的数据同步更新中，在任何阶段进行区域综合开发成本测算时，都可以明晰待开发范围及建设内容，同时调取相对准确的基础数据，为土地资源价值最大化的利用奠定基础。

与时俱进，不断创新实施路径。根据《中华人民共和

国土地管理法》（2019第三次修正版），集体土地可以有效盘活，“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用”“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”。区域综合开发并非一定要大拆大建，集体土地上同样可以实现优质产业发展、良好居住环境，根据时代发展、人民需求情况、政策环境等因素，不断创新实施路径，探索更为有效的发展模式。

做好动态维护及后评价，并定期更新资金平衡账。区域综合开发资金平衡大账为区域经济高质量发展保驾护航，但区域综合开发实施路径和资金平衡方案都具有一定的时效性，充分做好后评价，并根据评价结果结合区域发展进程适时创新实施路径，动态更新资金平衡账，确保路径可行，资金有保障。

结语：

总之，为保障区域高质量发展建设，不仅要有可落地的实施模式，还要定期更新资金平衡方案；在不同的实施模式下制定有针对性的资金平衡方案，随时发现问题解决问题，利用动态维护和后评价为区域综合开发保驾护航。

参考文献：

- [1] 张妍. 区域综合开发的模式及投融资规划浅析 [J]. 投资与创业, 2021, 32(20): 19-21.
- [2] 开封市人民政府办公室关于加快推进重点区域综合开发的指导意见 [J]. 开封市人民政府公报, 2021 (22): 29-33.
- [3] 毕晏云. 区域综合开发投融资规划浅析 [J]. 国际商务财会, 2021(03): 41-43.
- [4] 魏玉嫔, 李贵宾, 焦艳玲, 等. 区域综合开发视角下金融赋能新基建 [J]. 财经界, 2020(26): 53-54.
- [5] 魏向阳. 区域综合开发项目投资估算研究 [J]. 四川水泥, 2019(12): 350.
- [6] 叶李花, 朱红玉, 姚鉴伟. 关于区域综合开发资金平衡若干问题的思考——以杭州某旧城改造为例 [J]. 中国工程咨询, 2019(12): 71-74.
- [7] 巫海霞. 破解区域综合开发投融资规划难题 [J]. 新理财 (政府理财), 2019(09): 33-35.
- [8] 包路林. 区域综合开发的土地政策分析 [J]. 智慧城市, 2019, 5(04): 74-75.