

# 关于新形势下基础设施建设投融资新策略

李朕

(中交第一航务工程局有限公司)

**摘要:**新形势下我国基础设施建设投融资面临挑战,为探索可行的优化路径,通过梳理当前基建投融资模式的现状与困境,结合政策性金融工具创新、多元化融资渠道拓展以及政企合作机制完善等多维视角进行探讨。结果表明,传统以政府为主导的投融资模式在经济增速放缓与地方财政压力加大的背景下,面临资金供给不足、社会资本参与度低、投资效率不高等现实问题。通过创新投融资机制、健全风险分担与收益分配模式,能够有效激发市场活力,提升资金配置效率。经案例分析,验证了新形势下的投融资方式可以有效提高社会资本的参与,解决现有问题,为构建可持续、高效能的投融资机制提供参考。

**关键词:**新形势;基础设施;投融资;案例分析

## 0 引言

基础设施建设作为经济增长的“引擎”与民生改善的“基石”,在全球化纵深发展、城市化进程提速的当下,其投入力度与运营成效直接关乎国家综合竞争力与社会发展成色。回顾过往,我国基建领域长期以政府主导的投资模式与财政直接拨款为主要资金来源,这一模式虽在特定阶段填补了资金缺口,却逐渐暴露出诸多深层次问题。一是经济增速放缓叠加税收增长乏力,地方财政收支矛盾加剧,导致基建资金供给端持续承压;二是地方政府债务规模不断攀升,风险隐患逐步显现,显著制约了政府对基建项目的持续投入能力;三是该模式还引发市场化融资机制不健全、投资效率偏低、资源配置失衡等衍生问题。在此背景下,清晰界定新形势下基建投融资领域的现实瓶颈,构建科学有效的优化方案,已然成为破解基建发展资金难题、推动行业高质量发展的关键所在,值得进行全面深入的探究。

## 1 我国基础设施建设投融资现状与挑战

### 1.1 研究现状

基础设施建设是围绕社会经济发展与居民生产生活核心需求,构建的公共服务设施体系建设,具体包含交通、能源、通信、水利等传统硬件设施,大数据中心、新能源汽车充电桩、工业互联网等新型基建项目,以及为社会生产与民生保障提供支撑的现代化公共服务设施。在当前经济社会转型发展的关键阶段,基础设施作为稳增长、

惠民生、优结构的核心载体,其建设水平直接影响经济发展质量与民生保障成色,而投融资环节作为项目落地的“源头活水”,更是决定基建项目推进效率的关键因素,需得到国家与社会的高度重视,避免因资金保障不足制约建设进程<sup>[1]</sup>。

从投融资模式演变来看,我国基建领域已从传统的政府主导投资、财政直接拨款模式,逐步向多元化方向转型,通过积极引入特许经营者、产业投资基金等市场化投融资方法,一方面有效减轻了政府财政负担,另一方面通过市场机制的资源配置作用,进一步提升了基建资金的使用效率与项目运营效益。

### 1.2 面临的主要挑战与困境

1) 投资效率偏低,投融资主体定位模糊。在基础设施建设的实际推进过程中,地方政府融资平台常作为项目实施主体,主要通过项目融资、政府担保等方式筹措资金并开展建设。在此模式下,政府既承担着实际投融资主体的职能,又兼具投融资行为的管理者与监督者身份,这一双重角色虽在特定阶段有助于集中资源、推动基建项目与国家战略规划精准对接,但长期来看,易导致政府职能边界模糊、投融资主体责任划分不清,进而对项目推进的连贯性与效率产生不利影响<sup>[2]</sup>。同时,部分基建项目前期规划缺乏系统性与科学性,尤其在资金配置环节存在明显短板:资金使用缺乏精准测算与动态管控,不仅难以实现资源的优化整合与高效利用,还可能引发项目建设周

期延长、投资成本超支等问题，极端情况下甚至出现烂尾工程，严重削弱基建项目的社会效益与经济效益。

2) 资金供需矛盾加剧，市场化融资效能不足。在经济增速换挡背景下，地方财政收入增长放缓与基建项目资金需求刚性增长的矛盾日益凸显。受财政收支平衡压力制约，政府难以持续保障大规模、长周期的基建投入，导致项目资金缺口呈扩大态势，该问题在经济欠发达地区表现尤为突出，已成为制约当地基建进程的核心瓶颈<sup>[9]</sup>。同时，市场化融资体系的支撑作用尚未充分释放：一方面，资本市场适配基建项目长周期、大规模资金需求的专属融资工具供给不足，缺乏多元化的资金对接渠道；另一方面，金融机构对基建项目的风险评估机制与支持力度有待优化，社会资本参与基建领域的积极性未能有效调动，资本配置效率偏低。资金供给端的财政承压与市场化融资能力不足相互叠加，进一步加剧基建资金短缺困境，直接影响项目建设进度与工程质量提升。

3) 投融资渠道较单一，社会资本参与积极性不足。近年来，我国虽积极推广公私合营(PPP)模式、特许经营、产业投资基金等市场化融资方式，着力拓宽基础设施建设的资金来源，但社会资本参与基建领域的热情仍显不足<sup>[4]</sup>。具体原因如下：一方面，传统政府主导的投融资模式长期占据主导地位，市场准入机制不够完善，社会资本难以获得公平、畅通的参与渠道，导致其参与空间受到限制；另一方面，基础设施项目普遍具有投资规模大、回报周期长、盈利水平偏低的特点，难以向社会资本提供稳定且可观的投资回报，尤其对于公益性较强的项目而言，其核心价值体现在社会效益上，直接经济效益有限，这使得社会资本在评估投资风险与收益时更为审慎；此外，当前针对社会资本参与基建的激励机制仍存在短板，缺乏有效的风险分担、收益保障等配套支持政策，进一步抑制了社会资本的参与意愿。

## 2 我国基础设施建设投融资的新策略

在当前的基础设施建设领域，传统的投融资模式已难以满足现在的要求，因此针对现有的难点与痛点，提出了3项解决策略。

### 2.1 投资效率管控与回报提升机制

当前基础设施建设领域普遍存在投资效率偏低、资金配置不合理等问题，部分项目甚至出现

资金浪费现象，严重制约了项目推进质效与可持续运营。因此，通过系统化管理提升投资效率、优化资金使用效益、增强投融资回报能力，是破解基建投融资困境的核心路径，从以下3个方面推进：

1) 深化项目前期规划与可行性论证。部分基建项目立项阶段缺乏科学严谨的论证分析，导致建设过程中频繁出现资金超支、工期延误等问题。对此，需强化项目前期全维度评估，在立项前开展全面的可行性研究与风险预判，综合考量项目的经济效益、社会效益与生态效益，确保项目规划具备科学性、合理性与可操作性，从源头规避投资浪费。应特别注重以“软硬结合”为导向，将制度设计、规划编制与实体建设同步推进，提升项目全周期管理的基础。

2) 构建项目全过程监管与绩效评估体系。在项目实施阶段，应设立专门化监管机制，对项目进度、工程质量、资金拨付与使用情况进行动态跟踪与全面监督，确保资金专款专用、合规高效。同时，建立常态化绩效评估机制，定期对项目执行效果、资金使用效率、运营效益等进行量化考核，根据评估结果及时优化调整项目运营策略，保障项目按质按量推进，最大化提升投资回报率。可结合“项目跟着规划走、资金跟着项目走、监管跟着资金走”的原则，落实全链条责任机制。

3) 完善投融资主体权责划分与激励约束机制。投资回报水平是社会资本等市场主体参与基建项目的核心考量因素。政府需通过精准化政策设计，明确投融资各方的权责利关系，建立公平合理的收益分配机制，切实保障投资者合法权益。此外，应制定差异化绩效考核标准，对项目执行高效、投资效益显著的主体给予政策倾斜、财政补贴等激励；对未履行合同约定、绩效不达标或存在违规行为的主体，采取违约处罚、市场准入限制等约束措施，充分调动各类投融资主体的积极性与责任感。

### 2.2 多元化融资渠道与工具创新

长期以来，我国基础设施建设资金供给高度依赖政府财政拨款，但在地方财政压力持续加大、经济增速换挡的新形势下，传统单一的资金来源已难以匹配基建项目日益增长的资金需求。因此，通过创新融资工具、构建多元化资金供给体系，成为优化基建投融资结构、破解资金短缺困境的

关键举措<sup>⑤</sup>，可从以下3个方面推进：

1) 引导资本市场深度参与，推广多元化融资模式。政府应通过政策赋能与制度创新，搭建资本市场与基建项目的对接桥梁：一方面，鼓励设立专业化基础设施投资基金，依托其长期投资、收益稳定的特性，吸引社会资本、保险资金、社保基金等机构投资者参与基建项目长期投资，精准匹配项目长周期、大规模的资金需求；另一方面，进一步规范并推广特许经营模式，通过优化风险分担机制、明确收益分配规则，提升社会资本参与积极性，形成“政府引导、市场运作、风险共担、利益共享”的合作格局。

2) 借鉴国际成熟经验，探索新型融资工具应用。积极推进基础设施资产证券化(ABS)试点与推广，将交通、能源、水利等优质基建项目的未来稳定现金流(如收费收入、运营收益等)转化为可流通的证券产品，在资本市场实现融资。这一模式不仅能为项目快速回笼资金、缓解短期资金压力，还能提升资产流动性、优化资金配置效率，为后续项目投资形成资金循环。此外，可探索绿色债券、碳中和基金等特色融资工具，对接新型基建、生态环保类基建项目，实现融资与政策导向的精准契合。

3) 支持基建项目与企业资本化运作，拓宽股权融资渠道。鼓励具备稳定收益、市场化运营条件的基建项目(如优质交通枢纽、污水处理厂等)通过IPO、资产重组等方式登陆资本市场，利用股权融资筹集长期建设资金；同时，支持基建类企业通过增发、配股等方式再融资，增强资本实力与项目投资能力。通过资本化运作，既能够降低项目对政府财政的依赖，又能借助资本市场的监管与资源配置功能，提升项目运营透明度与投资效率，为项目长期可持续发展提供资金保障。

### 2.3 政策支持与社会资本激活

当前基础设施建设领域社会资本参与度不足，核心症结在于现有政策框架与市场环境未能形成有效激励，制度性障碍尚未完全破除。为此，政府需从政策顶层设计入手，通过体系化完善与机制创新，为社会资本参与基建项目扫清障碍、搭建平台，充分释放市场主体活力，从以下3个方面推进：

1) 强化法律保障与制度供给，明确社会资本参与规则。通过立法完善与政策细化，进一步降

低市场准入门槛，清晰界定社会资本在基建项目中的权益边界与责任义务，消除投资预期的不确定性。针对社会资本最关注的风险防控与收益保障问题，需优化特许经营模式运行机制，出台专项法律政策明确权益保障条款，提供专业化政策指导与服务，确保社会资本在项目全生命周期中能够获得稳定合理回报，同时通过科学的风险分担机制降低投资风险。

2) 加大政策扶持力度，破解社会资本投资与融资难题。在投资端，可通过税收减免、财政补贴、电价水价优惠等，降低社会资本初期投入成本与运营压力；在融资端，建立政府主导的专项融资担保机制，或设立基建项目融资增信基金，为社会资本提供低成本、稳定化的融资渠道，缓解其融资难、融资贵问题。同时，鼓励金融机构针对基建项目特点创新金融产品，进一步提升社会资本的融资可得性。

3) 规范特许经营项目全流程管理，优化政企合作机制。加强对特许经营项目立项、招投标、建设运营、绩效考核等全环节的监管，制定标准化操作流程与合同文本，明确政府与社会资本的责任划分、利益分配及争议解决机制，减少合作中的信息不对称与利益冲突。通过建立常态化项目监管与绩效评估体系，确保项目规范有序推进，提升项目实施效率与运营质量，既降低项目失败风险，也增强社会资本的投资信心与回报预期，从而激发其参与基建项目的积极性与主动性。

### 3 新时代下基础建设投融资的案例分析

中国交建、中交一航局等联合体中标的秦皇岛至沈阳高速公路(松岭门至沈阳段)特许经营项目为辽宁全面振兴新突破三年行动方案最重要的高速公路。项目全长238 km，项目估算总投资253.66亿元，其中建安费164.95亿元，项目合作周期29 a，其中建设期5 a，运营期25 a。

在项目招标期间，由于项目项目总投资额高，高速公路投资回收期长，在现有政策下，项目全周期的投资回报面临压力和不确定性，难以采用原有的以财政投入和债券融资为主导的模式。因此特许经营模式在该项目中发挥了巨大作用。由中标社会资本组建项目公司，负责投融资、建设、运营维护全过程，利用社会资金减轻财政压力。同时该模式还盘活存量资产，为未来发行房地产投资信托基金(REITs)留出空间，以优化财务状况。

在特许经营模式下，通过条款设计限制了竞争风险，控制不必要的平行竞争性道路建设，这在一定程度上规避了不必要的竞争性风险，且该项目作为“北粮南运”重要通道及东北入关新通道，通行需求基础较好，为运营期收益提供了较好支撑，保障了社会资本的长期合理回报。

项目在开发过程中，构建了一个风险共担、利益共享、多元协同的投融资生态。通过创新的特许经营模式、结构化的融资安排、清晰的风险收益机制以及严格的全过程监管，有效吸引社会资本、缓解财政压力的同时，保障公共项目的长期可持续运营，最终实现各方共赢。同时该项目的成功为后续大体量投资项目的建设提供了新的策略与方针。

#### 4 结语

在经济增速换挡、地方财政承压的新形势下，我国基础设施建设投融资领域正面临多重现实瓶颈：投资效率偏低造成资源配置失衡，资金供需矛盾加剧引发项目资金缺口扩大，投融资渠道单一导致社会资本参与活力不足。深入剖析这些困境并构建针对性优化路径，对推动基础设施建设高质量发展、支撑新型城镇化进程具有重要现实意义。

通过三大核心策略破解发展难题：1) 健全投融资政策体系，以法律保障明确参与规则，以政策扶持降低投资门槛，以规范监管优化合作环境，充分激活社会资本参与动力；2) 拓宽投融资渠道，创新基础设施投资基金、资产证券化、股权融资等市场化工具，构建“政府引导、市场主导、多元参与”的资金供给体系；3) 强化投资效率管控，从前期规划论证、全过程动态监管到绩效评估激励，实现资金精准配置与项目高效运营。

新策略可为基础设施建设营造健康可持续的投融资环境，推动基建领域向高标准建设、高质量运营、高效率配置方向转型，为我国经济社会高质量发展提供坚实支撑。

#### 参考文献：

- [1] 刘欣. 国内外创新基础设施建设发展情况及启示[J]. 经济研究导刊, 2025(4): 37-42.
- [2] 张惠卉. 城市基础设施建设项目投融资模式改进与创新的相关建议[J]. 商业观察, 2022(5): 32-34.
- [3] 森. 新时代基础设施建设投融资模式的困境与应对[J]. 大众标准化, 2023(20): 72-74.
- [4] 万炜娜. 新形势下基础设施建设投融资的困境与优化对策[J]. 中国管理信息化, 2025, 28(3): 136-139.
- [5] 姚建亮. 新形势下交通运输基础设施建设融资的问题分析与对策研究[J]. 交通财会, 2009(6): 11-14.