

投融资格局新变化，工程设计企业如何抓住新机遇？

鄢康

一、投融资“指挥棒”新转向

在新发展阶段，我国投融资的顶层逻辑正在经历深刻转型，其核心是从过去依赖高速增长、规模扩张的粗放模式，转向更注重质量效益、安全韧性以及服务国家重大战略需求的系统性重构。这一变迁既是应对国内外复杂环境变化的必然选择，也是推动高质量发展、实现中国式现代化的重要路径。

1. 重点领域的投融资变化

近年来，以中央预算内资金、超长期特别国债和地方政府专项债为代表的三大政府性投资工具，其投向领域的显著变化，清晰地勾勒出国家战略重心下资源配置的“进退”逻辑，为“十五五”期间的投融资格局奠定了基调。

中央预算内资金更加聚焦服务国家战略和民生需求。从投资规模来看，过去十年，中央预算内投资额度持续走高，2025 年整体规模已达 7350 亿元。数据显示，2021 年至 2025 年中央预算内投资规模增加 20.5%，近 1300 亿元。从投资结构来看，对比 2023—2024 年中央预算内资金重点支持领域和方向可以发现，重点投向领域正在发生变化，2024 年新增了交通基础设施建设、粮食安全、能源安全、产业链供应链安全等重点支持领域。

2025 年政府工作报告明确提出要“积极扩大有效投资”“坚决防止低效无效投资”，投资方向将聚焦服务国家发展战略和民生需求，更加强调投资的精准性。结合“十四五”规划收官任务和党的二十大报告“统筹发展和安全”要求，预计未来资金将重点倾斜新质生产力相关基础设施、绿色低碳转型、民生补短板、国家安全能力建设等领域，退出市场化程度高的商业化项目、单纯“造景观”类形象工程。

超长期特别国债持续扩大“两新”“两重”支持范围。2025 年，我国拟发行超长期特别国债 1.3 万亿元，重点支持“两新”和“两重”领域（两新指推动新一轮大规模设备更新和消费品以旧换新，两重指推进国家重大战略实施和重点

领域安全能力建设)。

其中，在“两新”领域，安排 5000 亿元支持消费品以旧换新和设备更新，较 2024 年增加 2000 亿元，消费品以旧换新政策惠及面进一步扩大，从传统品类扩展至数码产品（手机、平板）、家装适老化改造，大规模设备更新方面新增了对电子信息、安全生产、设施农业、能源电力等领域的支持。

在“两重”领域，安排 8000 亿元支持国家重大战略实施和重点领域安全能力建设，在 2024 年的基础上，水利项目的支持范畴从特定区域扩展至全国的大中型灌区以及大中型引调水工程，重点都市圈城际铁路建设项目首次被纳入支持清单，产业类项目整体规模与单个项目的支持比例显著提高；同时，除继续支持长江经济带生态环境保护和绿色发展、西部陆海新通道、农业转移人口市民化公共服务体系建设、高等教育提质升级等重点任务外，在全国范围全面实施有效降低全社会物流成本行动。此外，增加 5000 亿元特别国债将用于支持国有大型商业银行补充资本，以提升其信贷投放能力和抗风险能力。

地方政府专项债投向领域和用途提质扩容。根据 2025 年政府工作报告，2025 年拟安排地方政府专项债券 4.4 万亿元，比上年增加 5000 亿元，重点用于投资建设、土地收储和收购存量商品房、消化地方政府拖欠企业账款等。截至 2025 年 3 月，一季度新增专项债发行规模已达 2400 亿元，四川、山东等经济大省领跑，资金加速流向交通、新能源、城市更新等关键领域。

结合 2024 年 12 月 25 日发布的《关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》可以发现，地方政府专项债具体投向领域正在发生三大结构性变化：

一是，投向领域扩容。楼堂馆所、形象工程、一般房地产等 5 大类被列入负面清单，未禁止领域均可申报，并首次将收购存量商品房、盘活闲置土地、城市更新、战略性新兴产业基础设施四大领域纳入专项债支持的范围，结合政策中提到的正面清单来看，预计未来资金流向重点在传统基建智能化升级、新质生产力相关基础设施、城市更新、土储与保障房、民生补短板等五大领域。

二是，用作项目资本金范围扩大。政策明确了信息技术、生物制造等 25 个地方政府专项债券可用作项目资本金的行业，相较于 2024 年增加 40%；各省资

本金使用比例从 25%提至 30%，单项目最高可撬动 7 倍社会资本。

三是，投资区域分化。北京、广东等 10 省市获“自审自发”权限，项目落地周期大幅缩短；债务风险红色区域则禁止新建城市轨道交通、文旅项目，防止盲目扩张。

2. 投资布局与区域重大战略的深度融合

重大战略区域仍是投资布局重点。步入“十五五”时期，我国区域发展从追求增长速度转向更加注重发展质量与协调性，对投资布局提出了新的战略要求。投资布局正以前所未有的深度与国家重大区域战略进行融合对接，体现出鲜明的战略导向性和系统性。

2024 年 7 月，党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）中提到要“完善实施区域协调发展战略机制”“构建优势互补的区域经济布局 and 国土空间体系”，京津冀、长三角、粤港澳大湾区、长江经济带、黄河流域生态保护和高质量发展、雄安新区、成渝地区双城经济圈等国家重大战略区域，将继续是投资的重点承载地。

投资方向将更加聚焦区域核心功能定位与战略任务。例如京津冀的非首都功能疏解与雄安新区建设、长江经济带的生态优先绿色发展、大湾区与长三角的科技创新和一体化进程、黄河流域的生态保护与水资源节约集约利用，避免同质化竞争和资源浪费。

在投资决策上，将严格遵循主体功能区战略要求，实施差异化策略：在优化开发区域提升城市综合能级与辐射带动能力，在重点开发区域有序承接产业转移和培育新增长点，在农产品主产区强化粮食安全保障能力建设，在重点生态功能区则严守生态保护红线并加大生态修复投入，从而引导形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。

同时，为了打破行政壁垒、畅通国内大循环，投资将着力于强化区域间的联动协同，重点支持国家综合立体交通网、能源水利等跨区域网络型基础设施建设，促进生产要素在全国范围内的自由流动和高效配置，并支持区域间产业链供应链

协同和统一大市场建设相关项目。

服务共同富裕目标成为投资布局的重要考量。这意味着未来我国将进一步加大对革命老区、民族地区、边疆地区等欠发达或困难地区的投入倾斜，支持其巩固拓展脱贫攻坚成果、改善基础设施和公共服务，并重视以县城为重要载体的城镇化建设，推动基本公共服务均等化，逐步缩小区域差距。

例如，2024 年中央预算内资金更加强调对西部尤其是涉藏地区的投资支持力度，对同一行业不同地区的中央投资上限按东部、中部、东北、西部逐渐递增，多个项目对西藏及四省涉藏州县的投资上限可达 100%，体现中央预算内投资重点加强对西部欠发达地区的资金引导效应。

二、投融资新体制机制

1. 投融资体制改革进一步深化

2024 年 7 月，党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，对进一步全面深化改革做出系统部署，为深化投融资体制改革也指明了新方向。

一是更加强调项目全生命周期管理，需更注重系统性、重点性和落地性。早在 2023 年 12 月 26 日发布的《中央预算内投资项目监督管理办法》中提到“中央预算内投资项目监督管理应当贯彻投资项目全生命周期管理要求”，《决定》提出进一步全面深化改革要“更加注重系统集成，更加注重突出重点，更加注重改革实效”。

二是强调资源土地、劳动力、资金、技术、数据等各类要素配置效率最优化和效益最大化。

三是要求进一步明确投融资路径，公平引导各类社会资本参与。《决定》中提到“要毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，促进各种所有制经济优势互补、共同发展”。

四是严格把控房地产、地方政府债务等重点领域风险。《决定》提到“要统筹好发展和安全，落实好防范化解房地产、地方政府债务、中小金融机构等重点

领域风险的各项举措”，延续了此前中央经济工作会议和“两会”的相关表述。

2. 投融资机制持续优化调整

地方政府专项债管理机制创新落地。2024 年 12 月 25 日，国务院办公厅发布的《关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》明确提出要“优化专项债券项目审核和管理机制”，包括开展专项债券项目“自审自发”试点、打通在建项目续发专项债券“绿色通道”、建立“常态化申报、按季度审核”的项目申报审核机制等内容。

该项政策带来的管理机制变化主要有三点：

一是，审核权下放。以往专项债项目需层层上报审核，流程复杂、耗时较长，本次政策提出“自审自发”模式，项目清单经省级政府审核批准后即可组织发行，无需再上报国家发改委、财政部审核，项目落地周期平均缩短 60%，显著提高了项目推进效率。目前，政策中已经明确了北京、广东等 10 个省份及雄安新区开展专项债项目“自审自发”试点。

二是，穿透式资金监管。政策提出要对专项债资金实施穿透式监管，对专项债资金流向进行全程动态追踪，确保每一笔资金的使用都清晰可查。一旦发现违规使用资金的情况，将立即扣减相关地区专项债额度，并在全国范围内进行通报，以此强化资金监管力度，保障资金安全与合规使用。

三是，绩效导向分配。专项债额度分配向“项目准备充分、投资效率高”的地区倾斜。例如，浙江省因数字化管理系统完善，能够对专项债项目进行精细化管理与高效监督，2025 年其专项债额度相较于上一年度增加 15%，通过这种方式激励各地提高专项债资金使用效率与项目管理水平。

PPP 新机制逐步建立完善。2023 年中央经济工作会议强调，要“完善投融资机制，实施政府和社会资本合作新机制，支持社会资本参与新型基础设施等领域建设”。同年 11 月《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》（以下简称“新机制”）正式发布，PPP 新机制重启，聚焦特许经营模式和使用费，优先引入民营资本，重在缓解地方政府债务压力和融资压力，同时激活市场投资信心。

2024 年和 2025 年政府工作报告均再次强调，要支持和鼓励民间投资发展，规范实施政府和社会资本合作新机制，引导更多民间资本参与重大基础设施、社会民生等领域建设。在当前愈加复杂的经济形势之下，PPP 新机制的出台将为地方深化基础设施投融资机制改革提供重要契机，有望成为推动新基建和城市更新的新抓手。

三、投融资新格局

1. 新兴领域催生广阔设计蓝海

“十五五”时期，我国投融资格局的深刻变革为工程勘察设计行业带来了前所未有的发展机遇。投融资“指挥棒”的战略性转向，特别是中央预算内资金、超长期特别国债和地方政府专项债等关键工具的优化与精准投向，正以前所未有的力度引导资源流向国家重大战略需求领域。

这直接催生了规模庞大且层次更高的设计需求，为工程勘察设计行业开辟了广阔的新蓝海。无论是支撑科技自立自强的国家实验室、大科学装置等重大科研基础设施，推动产业结构优化升级的智能化工厂、数字化产线和新质生产力相关项目，还是保障国家能源安全、粮食安全、产业链供应链韧性的战略性工程，以及提升城市功能品质与安全韧性的城市更新、“平急两用”公共基础设施建设，乃至满足人民美好生活需要的“一老一小”等社会民生工程，都将设计置于项目成功的关键先导地位，为行业提供了持续增长的动力源泉。

2. 高质量发展驱动设计附加值提升

当前，我国投融资顶层逻辑从重规模转向重质量、重效益、重安全、重绿色，对工程项目提出了全生命周期成本最优、环境影响最小、风险抵御能力更强、智能化水平更高的要求。这促使业主方更加重视设计的源头把控作用，愿意为能够提供创新性、高附加值解决方案的设计服务支付更高溢价。

具备前瞻性视野，能够熟练运用 BIM/CIM、数字孪生、人工智能辅助设计、绿色低碳设计等前沿技术，提供一体化、精细化、智能化解决方案的设计企业，将能够更好地满足新时期的项目需求，有效提升自身在产业链中的地位和话语权，实现从传统服务商向价值创造者的角色转变。

3. 服务链延伸与模式创新迎契机

投融资体制机制的优化，特别是对项目全生命周期管理和绩效结果的关注，也为工程勘察设计行业拓展服务链条、创新业务模式提供了有利条件。

例如，地方专项债管理中对项目质量和效益的严格要求，以及 PPP 新机制聚焦特许经营和使用者付费，都强调了项目从设计、建设到运营的连贯性和整体效益。这为行业企业向“全过程工程咨询”服务转型创造了契机。通过整合规划、设计、项目管理、造价、监理乃至运营维护咨询等服务环节，设计企业可以更深入地参与项目决策，提供覆盖项目全生命周期的综合性解决方案，不仅能更好地保障项目目标的实现，也能显著提升自身的服务价值和市场竞争力，开辟新的业务增长空间。

4. 多元化市场拓展与协同发展新空间

国家重大区域战略的深入实施和对区域协调发展的持续推动，也为工程勘察设计行业带来了跨区域、多元化的市场机遇。无论是京津冀、长三角、粤港澳大湾区等核心增长极的能级提升，还是西部大开发、东北全面振兴、中部崛起等区域板块的特色化发展，以及对革命老区、民族地区、边疆地区的倾斜支持，都伴随着大量的基础设施建设、产业升级改造和公共服务完善项目。

行业企业若能紧密对接国家区域发展战略，结合不同区域的功能定位和发展需求，提供因地制宜的、具有地方特色的设计方案，将能在区域市场竞争中赢得先机，特别是那些能够积极参与跨区域合作项目、服务国家综合立体交通网等重大工程、助力统一大市场建设的勘察设计企业，将获得更广阔的舞台和发展空间。

（来源：公众号 思翔工程设计洞察）