

# 城投公司未来新的发展方向选择

吴洪鹏

财通证券, 北京

收稿日期: 2021年9月26日; 录用日期: 2021年11月11日; 发布日期: 2021年11月22日

## 摘要

在银保监会15号文落地实施背景下, 城投公司的发展面临新的挑战 and 考验。由于地方政府负债持续增加, 地方政府债务风险愈发突出。本文首先分析了城投公司在发展中遇到的难题, 城投公司肩负着融资和地方政府城建项目实施的责任, 随着城市的发展其债务负担过重, 而其公益性业务比例过高, 企业营业收入不高。此外, 传统的城投公司作为地方政府的基金主力, 主要作用是完成各类基建任务, 但是并未起到投资功能, 无法起到地方产业引导作用。因此, 未来城投公司发展需要改变方向, 然后本文分析了城投公司未来发展的方式。首先政府必须减少对平台公司的干预, 城投公司的运作向更市场化、专业化的方向发展, 其次城投公司要拓展业务领域, 逐步担负起地方招商引资的职责。然后城投公司要优化投融资模式, 降低城投公司融资成本, 扩大经营性收入来源, 提升市场化经营水平, 最后可以通过重组同类城投公司, 提高核心城投公司的竞争力。

## 关键词

城投公司, 城投公司债务, 城投公司发展新方向

# The Choice of Urban Investment Company Future New Development Direction

Hongpeng Wu

CaiTong Security, Beijing

Received: Sep. 26<sup>th</sup>, 2021; accepted: Nov. 11<sup>th</sup>, 2021; published: Nov. 22<sup>nd</sup>, 2021

## Abstract

Under the background of the No.15 implementation of CBRC and Insurance Regulatory Commission, the development of Urban Investment Company is facing new challenges and tests. As local government debt continues to increase, the risk of local government debt is becoming increasingly

文章引用: 吴洪鹏. 城投公司未来新的发展方向选择[J]. 金融, 2021, 11(6): 562-565.

DOI: 10.12677/fin.2021.116061

prominent. First of this paper, we analyze the problems encountered in the development of urban investment companies. Urban Investment companies shoulder the responsibility of financing and the implementation of local urban construction projects. With the development of the city, its debt burden is too heavy, while the proportion of its public welfare business is too high, and the enterprise operating income is not high. In addition, as the main fund force of local governments, the main role of traditional urban investment companies is to complete all kinds shoulder the responsibility of financing and the implementation of local urban construction projects, but they do not play an investment function and cannot play a role in guiding local industries. Therefore, the future development of city investment company needs to change the direction, and then this article analyzes the future development mode of city investment company. First of all, the government must reduce the intervention in platform companies, and the operation of urban investment companies should develop in a more market-oriented and professional direction. Secondly, urban investment companies should expand their business fields and gradually shoulder the responsibility of local investment attraction. Then, the urban investment company should optimize the investment and financing mode, reduce the financing cost of the urban investment companies, expand the source of operational income, and improve the level of market-oriented operation. Finally, the restructuring of similar urban investment companies can improve the competitiveness of the core urban investment companies.

## Keywords

Urban Construction Investment Company, Debt of Urban Construction Investment Company, New Direction of City Investment Company Development

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

在中央整治地方政府债务的大背景下，2021年8月，引起市场高度关注的银保监会15号文落地实施，这对长期依赖借新还旧的城投来说无疑是一记重击。

银保监会15号文的重点内容主要是：

严格限制地方政府债务无序增长、严控地方借道城投增加隐性债务；城投的新增融资都不再与地方政府存在任何关联，未来审核的重点就在于考量融资主体本身是否具备足够的偿债能力；

如果对没有自主偿债能力的城投发放了融资，相应的金融风险将由金融机构自行承担。

政府信用在城投融资中逐渐退出，清查隐性债务仍将持续一段时间。未来的城投融资必须关注资金用途，是否投入合规的领域、投入资金能否回收等重点。

可以说，之前十几年的地方经济发展，都与地方城投企业的辛勤努力息息相关；地方经济发展好的地方，城投企业往往实力较强，资源整合好，市场化程度高。

未来随着中央政治地方政府债务的决心显现，无序扩大城投债务，城投企业粗放式发展的路径无疑会被控制，城投企业的发展未来将进入新的阶段。

## 2. 城投公司发展中遇到问题

近年来，由于地方政府负债持续增加，地方政府债务风险成为中国经济的最大风险因素。为了解决这一问题，地方政府对于城投的定位与职能确实出现了一定的变化，加之体制改革、政府购买服务、政

府与社会资本合作(PPP)模式的出现,许多地方政府都开始寻求市场化发展业务,希望通过企业投融资、管理能力、引入资源的方式,实现地方的发展。可以说,城投公司对于地方经济发展、基础设施建设等起到巨大的作用[1]。

通过传统的市场化运作项目方式也带来很多新的问题,也给城投公司发展带来不利影响,具体如下:

1、城投公司的债务负担过重。由于地方政府受地方政府财政预算管理办法约束,不敢举债建设,但是政府又肩负着发展经济和保障民生的双重任务,因此财政压力巨大,寄希望借助外部企业来承担项目杠杆。一般来说,城投公司股东为地方政府或者财政局,肩负的两大任务是融资和地方城建项目实施,因此随着地方经济的不断发展,城投公司承担的任务和作用越来越大,可以说,城投强,则地方经济实力强。

2、政府的许多公益性业务比例过高。企业的经营是追求利润的,尤其是片区开发投资,许多企业都希望通过运作获取超额利润、分享地方发展收益[2]。但是,这一点与地方政府的初衷是背离的。企业在片区开发项目上获得的超额收益,可能会急功近利,损害地方政府利益,也和政府持续、稳定、长期发展的思路背道而驰,而城投公司作为地方政府的“亲儿子”,无疑会在公益性业务上体现城投公司更多的功能和价值。

3、部分城投公司并未起到经济发展的引导作用。为了发展地方经济,地方政府积极引进大型企业、央企等进行投资,但是,这些企业大多数是蜻蜓点水,并未真正做到出钱出力,形成有效投资。传统的城投公司作为地方政府的基金主力,主要作用是完成各类基建任务,但是并未起到投资功能,无法起到地方产业引导作用,对于地方经济的发展和招商引资贡献力度不强,浪费了城投公司资源,并未起到经济发展带头兵作用[3]。

因此,在未来的地方经济发展中,地方国资公司才是发展的核心与重点,是内循环时代的发展新动能。但是城投公司存在的各类问题,也亟需解决,一旦问题解决不利,城投公司可能面对的是债务违约、信用体系崩溃、地方金融资源枯竭等,对于地方经济造成的负面影响无法估量。

### 3. 未来城投公司发展方向

在中央严控地方政府隐性债务,控制地方城投公司债务无序扩张的大背景下,目前地方发展水平与城投的能力息息相关。但在内循环加速的情况下,地区间的发展竞争日益激烈,而地方债务到期偿还金额巨大,新增融资受限,导致。因此在做大做强城投公司的同时,也要解决城投公司的债务压顶问题,成为目前亟需解决的重要问题。

为了打造实力强大,资源丰富的城投,做未来地方政府市场化运营主体,解决地方政府债务过重问题,未来城投公司发展方向,也集中在以下几个方面:

1、继续坚持市场化运营,逐步向政府运营主体方向转变。过去城投公司受地方政府控制,无论在经营还是人事方面均有浓厚的行政色彩,导致城投公司逐步债务负担过重,融资困难,未来发展受限的境地。所以城投公司转型首先要逐渐理清其与政府之间的关系,明确政府与地方融资平台之间各自的责任,政府必须减少对平台公司的干预,而加大对于城投公司资源的注入和倾斜,让城投公司的运作向市场化、专业化的方向发展[4]。

2、拓展业务领域,向市场化运营转型。目前城投公司的主营业务大多集中于农业、水利、能源以及交通等基础市政设施。实际上,城投公司向市场化运营转型,比如利用政府资源拓展旅游、养老、教育和金融等产业。这样一来,不仅有利于城投公司的市场化发展,增加经营性收入来源,实现城投公司的长期稳定发展。此外,城投公司开始也逐步担负起地方招商引资的职责,通过设立地方产业引导基金或股权基金等,投资优质的企业股权,吸引优质企业落户地方,带动地方经济发展和扩大就业及税收收入

等，也同时能够做大做强城投公司，提升城投公司的产业竞争力。

3、优化投融资模式，降低城投公司融资成本。首先要继续坚持城投公司是地方政府基金主力军的角色，继续参与到地方政府的新基建业务中去，发挥城投公司的先锋带头作用，利用投融资平台优势不断提升地方经济实力和基础设施建设水平。其次城投公司要优化直接融资方式，通过对其进行不断产品创新，例如对企业债进行品种创新、扩大公司债发行主体、拓展其他金融渠道等，降低融资成本，减轻城投公司的负债压力，为未来城投公司转型提供时间和空间。最后是通过市场化薪酬机制引进优秀的投融资人才，帮忙城投公司提升业务水平和运营能力。

4、扩大经营性收入来源，提升市场化经营水平。准经营性资产是城投公司资产组成的重要部分，对现有资产经营模式的创新包括两个方面。一是盘活存量资产，做地方政府的城市运营商，通过资产注入等方式获得能产生稳定现金流的资产，如供水、供热、供气等，也可以参股当地优质企业、金融企业等，扩大资产规模，增强自身盈利性。二是通过外延式并购方式，扩大经营性资产规模，目前多家城投公司收购上市公司，通过股权投资方式参股控股优质上市公司，一方面可以扩大城投资产规模，提升城投企业公开市场评级，另外一方面可以丰富城投公司的收入来源，形成未来城投公司自主发展的竞争能力。

5、重组同类城投公司，做大做强核心城投企业。一方面是因为通过强强联合、优势互补的方式，将业务分散的多家城投合并成新企业，可以提高核心城投公司的竞争力和融资能力，降低融资成本。另一方面，通过重组合并减少企业数，更便于管理，提升效率，减少资源浪费，也更能更好的为城市经济发展注入活力[5]。

#### 4. 结论

城投强则地方经济强，城投弱则地方经济弱，这一说法逐步被市场认可和接受。未来城投公司将是地方政府基金和城市运营的主力，哪家城投发展的质量更好、资本运作的水平更高，得到的市场资源、金融资源也就越多，可以市场化运作的项目也就越多，促使整个地区的经济实现高质量发展，因此为解决目前城投公司存在的各种问题，要继续深化城投公司体制改革，提升市场化运营水平，引进优秀人才，丰富城投公司收入类型，做大做强城投公司。

#### 参考文献

- [1] 伏丹. 城投公司市场化转型路径与债务融资关系研究[D]: [硕士学位论文]. 南京: 南京大学, 2019.
- [2] 张亚格. XY 城投公司投资战略优化研究[D]: [硕士学位论文]. 西安: 西北大学, 2018.
- [3] 李奇霖. 城投转型的坚守与蜕变[J]. 中国民商, 2017(9): 74-77.
- [4] 熊军. 城投公司转型发展过程中的坚守与变化[J]. 财会学习, 2019(7): 221+229.
- [5] 高哲理. 透视城投公司包装发债与再规范[J]. 地方财政研究, 2017(11): 92-98.