

城投公司面临问题及应对策略研究

——基于新一轮国企改革视角

刘 东, 吴伟华

江西财经大学, 江西 南昌
Email: 1837624739@qq.com

收稿日期: 2021年4月8日; 录用日期: 2021年5月13日; 发布日期: 2021年5月20日

摘 要

城投公司是城市化进程和城市经营的产物, 承担着政府融资的功能, 在保障和改善城市居民的生活及促进经济社会的发展中起着重要的作用。但城投公司作为央地财权和事权不匹配的产物, 在新一轮的国企改革中遭遇转型“阵痛期”。基于新一轮国企改革视角下, 本文聚焦城投公司转型发展实践, 总结得出城投公司面临着诸如政府干预多、盈利能力弱、造血能力差、筹资渠道窄等问题。通过剖析“阵痛期”背后的原因, 提出了要实行政企分开、精准投资、多元融资、分类治理、人事改革等各种政策建议。

关键词

城投公司, 国企改革, 转型发展

Research on the Problems and Countermeasures of Urban Investment Company

—Based on a New Round of State-Owned Enterprise Reform

Dong Liu, Weihua Wu

Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang Jiangxi
Email: 1837624739@qq.com

Received: Apr. 8th, 2021; accepted: May 13th, 2021; published: May 20th, 2021

Abstract

The urban investment company is the product of the process of urbanization and urban manage-

ment, undertakes the function of government financing, and plays an important role in protecting and improving the life of urban residents and promoting the economic and social development. However, as a result of the mismatching of financial power and administrative power between the central government and the local government, the urban investment company has encountered a “painful period” of transformation in the new round of state-owned enterprise reform. Based on the perspective of a new round of state-owned enterprise reform, this paper focuses on the transformation and development practice of urban investment companies, and concludes that urban investment companies are faced with many problems, such as government intervention, weak profitability, poor hematopoietic capacity, narrow financing channels and so on. By analyzing the reasons behind the “labor pains”, this paper puts forward various policy suggestions, such as the separation of administration and enterprise, precise investment, diversified financing, classified governance, personnel reform, etc.

Keywords

Urban Investment Company, State Owned Enterprise Reform, Transformation and 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. 前言

城投公司全称为城市建设投资公司, 起源于二十世纪九十年代初, 长期以来作为政府投融资平台承担着政府职能, 在城市化建设和经济发展中发挥了积极作用。近年来, 我国实施了积极的财政政策以刺激经济增长, 各地方政府纷纷响应政策, 通过城投公司为城市基础设施融资、投资、建设、运营, 这无疑耗费了大量资金与资源, 引发了大量融资需求。在这一时期, 城投公司固然得到了迅猛发展, 但也应该看到高融资需求背后所带来的地方政府隐形债务风险。

2020 年政府工作报告中指出要提升国资国企改革成效, 实施国企改革三年行动。而国企功能界定与分类是新时代国企改革的重要内容, 城投公司作为政府与市场联系的特殊经营主体, 在新一轮深化国企改革中将遭遇“阵痛期”, 面临诸多挑战, 因此城投公司需要顺应时代, 开拓创新, 实施转型发展。

2. 文献回顾

近年来, 地方政府的债务危机越来越受到大家的关注, 其中, 作为地方政府债务重要组成部分的城投债问题也困扰着地方政府。余峰燕等人(2020)基于地方关系承销视角研究认为, 地方关系承销可能会侵害投资者利益[1]。余敏红(2020)以城投企业为研究对象, 对其参与 PPP 投资进行分析, 认为可通过推迟企业所得税从而能减少税负[2]。另外关于城投公司债务风险现状研究, 潘峰、张娜(2015)在剖析城投公司债务风险基础上分别从微、中、宏三个层面分析了债务形成机理, 提出了要放宽市场准入等对策建议[3]。显然, 诸多研究城投公司的大都是关于其债务危机、债务风险、城投债利差等经济方面。

所以说, 虽然关于城投公司的研究汗牛充栋, 但是基于新一轮国企改革视角的研究却鲜有所见。尽管有部分研究从这一视角进行了分析, 但研究都不够深入。没有在推进国企改革的视角下, 将城投公司所面临双重角色的尴尬困境进行破解。比如, 简尚波(2019)指出在城投公司处于多种方式转型“阵痛期”期间, 对城投公司投融资、业态转型的影响进行了分析[4]。而胡晶(2017)则介绍了城投企业在境外发行债券的现状与路径, 并且从发行风险、汇率风险方面提出一些对策建议[5]。周娜等人(2016)以分类推进

国企改革进行了研究,其创新点是基于微观视角综合对城投公司控股发展进行了考察,并提出了分类治理的对策[6]。因此,本文新一轮国企改革视角下聚焦城投公司转型发展实践,梳理其面临的问题,剖析“阵痛期”背后的原因,并据此提出改革方面的政策建议。

3. 面临的问题

3.1. 政府干预多,自主决策少

由于城投公司是政府的投融资平台,自诞生以来就带有一种“政府光环”,代表政府为城市建设基础设施项目,承担着诸多公共工程。正是这种工程项目的公益性特征使得城投公司与其他的企业存在明显差异,“政府光环”几乎伴随着城投公司发展的始终。一方面,这种光环便于政府掌控关系国计民生的基础设施建设,增进社会福利,促进地方经济发展;但从另一方面来看,只有市场化的运作才能达到帕累托最优,是最有效率的。“政府光环”的照耀使得城投公司贯彻落实政府政策精神的同时也难免循规守矩,自主运行效率较为低。政府在工程项目上进行顶层设计,城投公司必须执行政府的决定,接受政府部门的监管,这必然使得城投公司决策权受限,在一定程度上阻碍了其转型发展。

3.2. 盈利能力弱,造血能力差

城投公司是以承建重点项目和民生工程为己任,所承担建设的项目大都是保障民生、服务社会、提供公共产品或服务的城市基础设施建设项目,这些承建的项目工程具有建设周期长、投资回报期长、社会效益大的特征。显然,上述特征使城投公司难以从其承担的项目工程中盈利,其主要资金来源是政府补贴和事业性收入。这种特殊的经营模式虽然使城投公司账面上形成了巨额资产,但是资产本身并不能带来经济利益的流入,再加上城投公司受制于政府部门,承接市场性工程项目极为有限,降低了城投公司挖掘其他融资途径的动力,从而导致了城投公司陷入大而不强,造血能力差,负债也越来越大的窘境,进一步阻碍了其发展。

3.3. 筹资渠道窄,还本付息难

基于城镇化进程中城市基础设施建设资金不足的背景,城投公司作为投融资平台运营而生。传统上,城投公司依赖于地方政府,依靠地方政府资产性支持、承诺性支持来筹措资金。地方政府主要的举债手段和途径是银行贷款、债券发行,筹资渠道窄,而在2014年5月20日,国家发改委明确指出要严格规范政府举债融资制度,关键的是要剥离融资平台公司政府融资职能。此意见一出,给各大城投公司带来了许多融资困难,造成施工项目停工,资金缺口加大,没有新的贷款资金,出现不能及时还本付息,产生一系列负面影响,使后期融资更是雪上加霜。

同时伴随突如其来的疫情影响,诸多城市新增了工程项目以刺激经济复苏,这就需要大量资金与资源,地方政府便不得不举债以筹措资金。结果是城投公司在一定时间内得到了发展,但是也带来了债务风险。基于这样“借钱发展”的形势,地方政府的财力不再是城投公司的偿债保证,城投公司所面临的债务危机更加严峻。

3.4. 角色定位不清晰

城投公司是一种同时具备公益类和商业类双重角色的特殊国有企业,笔者从赣州市城投公司了解到其既有生态环境工程、基础设施建设、区域开发板块,又有民生投资、房地产开发等业务板块。从以上从事的业务板块中可以发现既有关系国计民生、国民经济命脉的重要行业领域又有适应市场经济、服务社会的商业领域,也就是说城投公司业务发展兼具公益性与商业性。但是城投公司这种双重身份带来

了一些问题, 笔者了解到城投公司在招投标由于其兼具国企与私企性质的角色, 进行招投标面临两难, 难以保证公平公正。正是由于城投公司角色定位不清晰, 不等同于纯粹的公益类或商业类企业, 故其在业务发展、项目运作、运营管理等方面面临两难抉择。

3.5. 人事自主权受限, 缺乏激励机制

缺乏人事自主权, 人浮于事, 机构臃肿等问题几乎是所有国企的通病。十九大党章载明: 国有企业党委(党组)发挥着领导核心作用, 在国有企业中党委成员往往处于领导岗位, 所有重大决策几乎都由党委讨论决定。城投公司的管理层都由政府部门的公务人员调任而来, 因此城投公司缺乏人事自主权, 人员的编排都受到监管部门的限制。人才资源是一个企业最宝贵的资源, 在新时代企业间的竞争归根结底也是人才的竞争, 而城投公司的管理层具有公务员的特殊身份, 端着铁饭碗吃着大锅饭, 缺乏激励竞争机制。正所谓“筑巢”才能“引凤”, 但是城投公司引进人才政策尚缺吸引力, 招不进专业人才, 即使引进了专业技术人才后, 大都苦于升职加薪难, 发展机会渺茫而造成人才流失。这些情况造成了人员难以流动、人才难以引进、引进难以留住、人工成本高、人员积极性不高、办事效率低的局面, 限制了城投公司的进一步发展。

4. 应对策略

4.1. 政企分开, 权力下放

城投公司要转型发展首先要实行政企分开管理, 在适合自身发展的业务板块中逐渐摆脱政府部门的依赖性。政府部门也应当实行权力下放, 在适当的板块放权给城投公司, 让城投公司真正走政企分开的多元化转型发展之路。

在权力下放的同时要坚持监管与扶持并举的原则, 保持监管高压态势。一方面政府相关部门在非公益性的业务板块要让城投公司有权自主运营、自负盈亏; 在关系社会福利、基础设施建设的民生项目则要加强联系, 监管到位, 保障城投公司按时按质完成项目工程。另一方面, 城投公司要适时剥离政府光环, 审时度势, 顺应时代发展, 建立健全现代企业制度。更重要的是守住底线, 将政治责任与社会责任扛好、扛住, 树立起城投公司绩效为先、为民服务的企业形象。

4.2. 精准投资, 强化竞争

针对城投公司盈利能力弱, 造血能力差的问题, 应当实施精准投资战略, 提升公司的竞争力, 立足于市场经济。首先, 要实现精准投资、高效收益的目标, 前提是城投公司要做到科学决策。城投公司应当对标一流机构, 组建智囊团, 设立投资规划部, 引进专业化尤其是具有丰富经验的人才进行科学合理决策。科学合理的决策包括严格把控投前分析及投后管理两个关口, 努力达到投的准、收益稳的目标。

其次是在地方政府出现财力不足、债务危机的大背景下, 城投公司要在立足于基础设施建设的基础上涉足相关行业, 借此优势打通产业链。瞄准行业走向, 乘势而上, 把握时代机遇, 发展新产业。在这一过程中, 城投公司应当充分利用好资金, 盘活资产, 加强对子公司的管理, 也要吐故纳新打造具有创新精神与竞争力的团队。

4.3. 多元化融资, 缓解资金矛盾

政府部门应当支持和引导城投公司向多元化融资发展。除了通过银行贷款、债券发行等方式进行筹资外, 还可实施城投企业信贷分类融资, 对融资平台进行名单制管理, 统筹各类监管检测平台, 加强质量管理, 不断优化投资结构和改善融资环境。多样性融资最重要的是慎重选择合作伙伴, 合作双赢, 共

同发展。

一方面城投公司要坚持“严控新增, 消化存量”的项目承建原则。承担的新工程项目要切实能增进社会福利, 促进经济增长, 增加财政收入, 带来民生福祉。对于已有的项目则要把钱花在实处、落在痛处, 降低成本, 提高资金使用效率, 才能缓解资金矛盾。另一方面, 城投公司应瞄准市场, 善于整合挖掘经营性项目, 灵活运用企业债券、产业基金、信托投资等方式开展融资。同时也可以涉足其他新兴的融资模式, PPP、ABO 等都可作为城投公司所用。当然, 还有必要加强与投融资相关法律法规的研究, 规避法律风险。

4.4. 分类改革, 分类治理

在国有企业改革中存在着城投公司这样的特殊国企, 其改革方向有两种: 一是继续服务当地经济发展、承担社会责任、增进民生福祉, 向公益类国企发展; 二是为了适应市场经济的要求, 强化市场竞争, 向商业类国企发展。因此, 在推进国企改革时要分类进行, 分类治理[6]。

1) 分类改革。当城投公司向公益类企业发展时, 政府有关部门应当保障其资金投入, 保持国有全额投资, 加强对资金的监管。城投公司自身也应当适时推行投资主体多元化, 对标一流企业; 向商业类企业发展时, 则需要根据市场要求进行资源配置, 加强公司股份改革力度, 支持非国有资本参股, 坚持诚信为本, 效率优先。

2) 分类治理。针对城投公司向不同的方向发展, 要制定不同的监管政策, 进行分类治理。向公益类企业发展时, 要规范城投公司资本运作, 引导其突出主业, 服务地方战略和政策调控, 保证资金落到实处, 提高资金使用效率; 若向商业类企业发展则要实行政企分开, 放权管理, 鼓励其加快创新发展步伐, 推动转型发展。

4.5. “筑巢引凤”, 人事改革

“筑巢”才能“引凤”, “引凤”是为了更好“筑巢”。城投公司作为一种特殊的市场经营体, 比一般的国有企业转型发展要困难。城投公司的发展之路可谓曲折, 能否取得可持续发展, 关键是要看人, 人力资源是最重要的资源, 企业间的竞争归根结底也是人才的竞争。一方面, 作为政府部门及其监管单位应当给城投公司松绑放权, 将人事自主权、人员编制权、人才引进方案编制等决策权下放给城投公司, 逐步从管经营向管资金资本转变[7]。另一方面, 城投公司取得人事自主权后要深入进行人事改革, 筑好引凤来的“巢”。城投公司应当合理规划好人才与业务板块的配备, 让专业的人做专业的事, 同时也要制定好人才激励机制与晋升机制, 想方设法留住人才, 提高人才的薪资待遇。激励机制要根据不同项目、不同岗位、不同层级分类分级制定, 还应当根据项目的属性侧重于不同的激励点。对于公益类项目, 激励机制应向工程项目的质量、安全方面倾斜; 对于商业类则侧重于效率、利润方向, 这样才能指哪打哪, 发挥人才特长。当然, 传统人事制度根深蒂固, 人事改革涉及诸多人的切身利益, 阻力大, 需要花相当的精力与耗费相当大的魄力。

5. 结语

在新时期下, 新一轮国企改革正不断深化, 新型城镇化建设也在向前推进, 人们对美好生活的向往表现为对城市基础设施和社会服务项目需求的个性化和多样化。城投公司所要承担的责任也在横向扩展, 人们对于城投公司的内涵也在不断丰富。站在新的历史方位, 城投公司应当善坚守、敢突破, 全面梳理自身发展情况, 找出短板与不足, 根据承担的项目属性, 实施政企分开管理。政府部门也支持和引导城投公司简政放权, 减少对其不必要的行政干预。其次, 城投公司应当实施精准投资战略, 提升公司的竞

争力, 实行多元发展。再者, 城投公司应瞄准市场, 善于整合挖掘经营性项目, 问市场要效益。另外, 明确自身定位, 政治责任与社会责任要一肩挑, 吐故纳新地走开发式发展路子, 对标一流企业积累经验, 壮大公司规模[8]。最后, 转型发展最关键在于人, 城投公司应“筑巢引凤”, 加快推进人事改革, 建立激励机制、晋升机制, 把“凤”留住才能筑起更坚固漂亮的“巢”。城投公司转型道阻且长, 要积极融合现代理念, 面临挑战, 把握机遇。

参考文献

- [1] 余峰燕, 李温玉, 梁琪. 中国城投债市场制度环境与地方关系承销研究[J]. 管理科学学报, 2020, 23(8): 78-100.
- [2] 余敏红. 城投企业参与 PPP 投资项目的税收筹划思考[J]. 财务与会计, 2020(10): 49-51.
- [3] 潘峰, 张娜. 城投公司债务风险现状、机理及应对策略研究[J]. 新疆大学学报(哲学·人文社会科学), 2015, 43(6): 9-12.
- [4] 简尚波. 城投企业转型发展及制度建设探讨[J]. 金融与经济, 2019(1): 89-92.
- [5] 胡晶. 城投企业境外债券发行现状与风险分析[J]. 金融与经济, 2017(12): 92-95.
- [6] 周娜, 庄玲玲. 新一轮国企改革的功能定位: 沪渝两地城投集团比较[J]. 改革, 2016(2): 116-124.
- [7] 张春丽. 浅谈城投公司转型发展之路[J]. 科技经济导刊, 2020, 28(32): 245-246.
- [8] 金琳. 盐城东方: 城投公司转型样本[J]. 上海国资, 2020(7): 31-33.