

严防狂飙“灰犀牛”，“城投模式”难再续？

□ 通讯员 向延昆 唐棣

摘要

面对外有城镇化进程放缓、土地财政形势疲软、城投债政策收紧三把“达摩克利斯之剑”，内有资产质量不佳、负债率高、主营业务不清晰、盈利能力差等积羽沉舟的问题，依赖土地资源的变现做大资产规模的“城投模式”将难以为继，防止地方城投债演变成“灰犀牛”成为未来转型的重要方向。

近几年来，巨额的地方城投债问题不断浮出水面，城投模式面临转型难题。探究这一问题，对于化解规模巨大的城投债，促进国民经济健康运行至关重要。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号，以下简称“43号文”）释放了地方债务严控和城投公司转型的信号。此前，地方政府没有举债能力，于是通过建立专门的融资平台（通常是城投公司）负责相关业务，以规避当时法规约束。就这样，城投公司被视为各地方政府的“代言人”，以此形成了政府主导下的“代融资、代运营、代项目管理”的“城投模式”。近十年过去了，城投公司的传统发展模式并未根本改革，城投债主体（投融资平台公司）在发行、使用城投债的过程中，仍会受到地方政府的干预，地方政府仍然存在为其提供“隐性担保”的情况。但是随着经济形势的变化及中央监管日益收紧，将来无论对于城投公司还是地方政府融资平台，都将在更加规范的、市场化的方向发展，依赖土地资源的变现做大资产规模的“城投模式”将难以继续。

一、从“城投信仰”到“打破金身”

伴随中国城市化进程的不断推进，地方政府融资需求持续增长。其中，2008年国务院确定了“进一步扩大内需、促进经济平稳较快增长的十项措施”，到2010年底约投资4万亿元，地方融资平台（城投公司）进入快速扩张阶段。截至2022年11月，我国存量城投债规模已高达13.84万亿元。城投债发行一方面为城市基础设施建设与运营提供了重要的资金保障，为工业化与经济增长创造了必要环境，另一方面其过快的膨胀也积累了地方债务与金融风险。

“城投模式”为何大量负债？由于传统的城投公司是以帮助地方政府完成某项职能为目标，往往要承接大量基建、土地开发整理、公用事业等（准）公益性业务，这些资产建设周期长、政府回购慢、回报率低等因素影响短期内难以变现。此外，城投公司普遍存在经营

习近平总书记在黑龙江考察时指出：“整合科技创新资源，引领发展战略性新兴产业和未来产业，加快形成新质生产力。”习近平总书记关于新质生产力的重要论述，创新和发展了马克思主义生产力理论，为我国推动经济高质量发展、赢得发展主动权提供了科学的理论指引和行动指南。11月18日，中铁四局总经理韩永刚在“党建‘融’出精彩，产业‘链’向未来”无锡轨道交通产业链党建发展论坛上进行主旨演讲，重点围绕建筑业产业链强链补链延链、加快形成建筑业“新质生产力”进行了探讨、交流，引发参会各方共鸣。中铁四局二公司无锡区域多年深耕市场滚动发展，围绕工程项目管理的基础要素、发展方向、市场维度等方面进行了探索实践，朝着大力发展“新质生产力”的道路上稳步前行，赋能城市基础设施建设高质量发展。

一、聚集三个要素，夯实新质生产力发展基础

新质生产力是资源要素的深化整合，关键是组织模式、人力资源、工装设备的系统联动，也是推动产业模式迭代升级的重要物质基础。

（一）打造“一总部三中心”新模式。新质生产力的核心是创新，载体是产业。公司将依托局“一总部三中心”建设，统筹企业内外资源，创新实践“总部+产业+地产+配建”的新型综合开发模式，大力研发装配式建造、智能建造、绿色建造等先进施工技术，推动无锡建筑产业向精益建造升级。打造绿色数智建造总部，集创新研发、项目管控、投融资、设计咨询、类金融、知识产权、职业培训、管理咨询、特色房地产开发等现代服务为一体的总部职能；打造智慧创新研发中心，导入四局所属的管理与技术研究院、工程技术研究院等创新研发资源，通过品质建造技术智能化研发与建筑工业化协同发展，强化产业链结构，促进无锡建筑产业高质量发展及研发转化效益；打造新基建研发中心，以数字化、网络化、智能化为研究方向，着力推动无锡市基础设施与轨道交通智慧建造智能化融合发展；打造中国中铁TOD地铁场段智造研发中心，确保实现地铁车辆段优化设计、装配化建造、综合开发和安全优质，促进车辆段产业化，提高土地利用效率；同时，聚焦在5G、人工智能、工业互联网等行业前沿领域，进一步拓展地铁车辆段新型建设开发模式。

（二）推行“五共”管理，培育产业工人新队伍。近年来，中铁四局二公司

市场的持续冷清而下滑。今年前三季度，国有土地使用权出让收入同比下降19.8%，直接拖累全国政府性基金预算收入和地方政府性基金预算收入分别同比下降7.9%、16.3%。房地产一度贡献40%的财政收入，但已连续两年出现负增长，1-9月的开工量已经低于2007年的水平，依赖土地、房地产的土地财政对财政的支撑作用已经减弱。

虽然由于内外环境的压力，积极的财政政策仍将继续一段时间，但在经济运行承压背景下，财政收支尤其是地方财政收支的紧平衡问题愈发突出。据国金证券研究所测算，前三季度广义财政收支差额近6万亿元。在“财政过紧日子”、土地市场降温的当下，地方政府本身的可用财力是有限的，用以支付城投平台代建项目的资金愈发紧张，因而对于城投公司而言，承接更多的基建项目也无法回到往昔“大手大脚”的日子。

过去由于地方政府为地方融资平台提供隐性担保，债务风险受到低估，融资平台能够以较低的融资成本举债。虽然“15号文”未能在实践中完全否定这种效力，但仍引发了市场对于城投主体的疑虑和担忧。在城投债务到期压力增加而城投融资政策收紧的背景下，城投非标开始发生违约。据广发证券不完全统计，自2018年1月至2022年7月，全国累计已有174例非标违约事件，共涉及115家城投平台。其中，2022年遵义市156亿城投债展期20年事件暴露出部分城投公司已无法在短期内偿还累积的巨额债务。尽管由于城投债风险的传染



主 编:张玉明 责任编辑:孟竹
联系方式:021-63218135 邮 箱:shjgjb@Vip.sina.com

激发建筑业新质生产力

赋能城市基础设施建设高质量发展

□ 通讯员 王昊

传统的滚焊机基础上，首创研发了钻孔桩钢筋笼焊接机新型实用专利，使钢筋笼焊接生产效率同比提高了2-3倍。另外，此项专利也是四局首个获得商业推广收益的创新成果，生产商每售一台旋焊机，公司可获得1万元专利知识产权使用费，目前该设备已在中铁八局政和大道西延等多个工程推广应用，取得了较好的经济效益和社会效益；无锡宛山湖大桥运用BIM三维空间建模的优势，在下塔柱施工中，采用自创的竖向预应力定位胎架，实现钢混塔柱竖向连接精轧螺纹钢精确定位，施工误差控制在±5毫米，有效地提高了下塔柱精轧螺纹钢预埋精度。

二、聚力三个方向，拓展新质生产力发展空间

新质生产力是科技创新在其中起主导作用的生产力，关键是掌握核心技术、提供优质且有比较优势的产品，也是符合高质量发展要求的生产力。

（一）致力钻研先进的施工技术。中铁四局二公司在无锡区域承建的重点项目在在施工中，积极开展先进技术探索应用，使得公司在拓展新质生产力发展空间和项目高质量发展上取得“双赢”成效。无锡地铁3号线一期工程作为公司在无锡地铁市场首开首进项目，坚持以技术创新提升工程质量，相继取得了轨顶结构先浇法、离壁墙一体化浇筑、盾构区间小净距叠交段施工等20余项技术创新成果，获得工法1项，专利2项，并多次在全线做经验推广，2023年1月摘得中国建设工程鲁班奖殊荣；作为国内首座内河独塔空间扭索面全漂浮体系斜拉桥——无锡宛山湖大桥，该桥在建设过程中先后克服墩台深水基础施工、塔柱狭小空间施工、钢一混结合段锚固固定、塔梁同步施工作业、塔柱节段整体吊装等五大难题，以技术支撑保障施工进度，提前107天完成主塔封顶任务；在无锡312国道项目在进行国内最长城市高架桥连续梁施工，为减轻高架建成后因车辆过境产生的震动影响，联合知名院校开展科研攻关，创新采用轻型

性，多地政府保证其“刚兑”，但在越来越高的财政收入压力下，传统的政府投融资模式已然式微。

二、从“政府输血”到“市场化转型”

根据城投平台评级报告，从业务类型看，城投平台的主营业务——大量基建的委托代建业务高度依赖政府投资；从营收来看，城投平台的营业利润通常濒于亏损，是政府通过项目回购款、资金补助、划拨特许经营权等多种方式为其“输血”。基于此，传统模式下的城投公司一方面承担着政策性负担，一方面通过“政府链接”得到保护和补贴，城投公司与政府关系紧密。近年来，随着地方政府能够给予的支持愈发有限，城投公司“自谋出路”在所难免。

尽管在严监管政策下，地方政府违规担保的案例仍不时出现，中央的监管态度依然明晰。今年7月的中央政治局会议将“地方政府债务”口径变为“地方债务”，中央金融工作会议延续了“地方债务”的提法，这意味着继地方政府的显性债务及隐性债务之后，地方城投平台各类经营性债务也将全部纳入风险防范化解范围，即对地方债务严格实行全口径管理。

就地方政府而言，鉴于城投债与其存在难以剥离的密切关系，提供隐性担保主要出于自身利害关系权衡，如果不对面临信用风险的城投债施加救助，可能导致市场对于政府信用的负面预期，也会导致未来区域城投投融资成本

除了城投平台，地方政府还有哪些投融资渠道？2014年新《预算法》赋予地方政府自主发行债券的权利，作为主流的专项债规模不断扩大。2023年地方政府专项债券达到3.8万亿元，增加新能源、新基建两个领域；同时，作为“一揽子化债”方案中的重要举措，截至10月已有二十地发行超过9000亿元的特殊再融资债券来置换隐性债务。今年地方债已突破8万亿元，发行规模创下新高。在区域性投融资政策方面，随着REITs项目的逐步推广，资产证券化有望在政府融资中得到广泛应用。11月，发改委、财政部发布的《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》（国办函〔2023〕115号）在全面采取特许经营模式加强监管力度、收紧PPP适用范围的同时，也打通了新建、改扩建与存量资产盘活的路径。

随着政府的投融资渠道逐渐更加丰富，城投企业向市场化转型已是大势所趋。根据数据显示，今年1-8月已发生了超过360起城投整合，城投公司纷纷通过“改名”调整定位，以此提高自身市场竞争能力。当前“智慧城市”建设正如火如荼地进行，城市更新风貌日新月异，城投企业从土地经营逐渐转向部分城市运营与市场服务业务。可以预见，未来的城投企业将以全新的姿态，整合各类要素资源，加快完善现代企业制度，继续推动地方经济建设和高质量发展。

基础上设置了“安全卫士”岗位，将项目部非现场管理人员、现场班组负责人等纳入岗位体系，形成“全员管安全、人人当卫士”的安全监管局面，从而实现从“被动安全”到“主动安全”的行为转变，切实提高作业一线“最后一公尺”安全生产保障能力；江阴滨江路项目积极探索实践“轮值安全员”制度，促使项目全体员工都积极参与安全管理，对现场安全施工情况进行二次监督，确保现场存在的安全隐患全部暴露并落实整改，不留死角，让现场所有管理人员都在有效的监督之下进行安全管理工作。

三、聚焦三个维度，赋能新质生产力发展成效

战略性新兴产业和未来产业是新质生产力的主攻方向，关键是形成可复制、可落地、受信赖的正向管理模式，也是可持续发展的生产力。

（一）锻造一支执行团队。中铁四局二公司无锡区域项目始终秉承建设初心使命，用使命感引导职工，以“铁路”锻造团队，书写了无锡区域浓墨重彩的发展篇章。2018年8月，中铁四局二公司中标无锡凤翔路快速化改造项目，作为江苏省首个装配式建造项目，为尽快推进项目建设，实现中铁四局二公司在无锡区域滚动发展的谋篇布局，项目管理团队竖起了“争当时好工匠，引领建筑新潮流”大旗，保证了项目完美交付。2022年元月，中标无锡高浪西路项目，进场即面临疫情防控紧迫、绿化管线迁改、交通导改复杂等诸多困难因素，项目部全体员工向业主承诺出了“把项目放在心上，把心放在项目上”的铮铮誓言，以最快速的推进施工进度，顺利实现主体隧道封顶。无锡地铁5号线项目秉持“提笔即答卷，建设过程就是争创过程”的目标，在项目建设中，坚持“把精品摆在当代，把承诺诉诸未来”的管理理念，精益求精追求工程品质，以完美履约实现对客户的承诺。江阴滨江路快速化改造项目团队以谋未来

三、三点建议

今年随着各省地方政府投融资平台转型发展指标体系发布，公司业绩、社会责任、市场化转型三个维度作为一级指标对地方政府投融资平台进行评价，相关标准有利于推动当地城投公司转型升级，更好推动公司治理体系和治理能力现代化。鉴于此，对于城投公司转型升级提出三点建议：

一是明晰自身经营，增加内生动力。在“城投模式”下，城投公司的经营活动深受政府影响，其业务水平、财务指标、人员管控等都以政府安排的任务为主，导致主体地位缺失，不利于城投公司长远健康发展。城投公司应通过厘清政府与城投公司的责任边界，使企业财务债务关系透明化，确保公益性经营与经营性业务分离，避免权责不清导致重大债务隐患。在转型升级过程中加强现代企业治理结构，优化公司业务布局，不断深化改革，为城投公司发展注入全新活力。

二是做好企业定位，把握发展方向。城投公司的传统发展模式存在目标不清晰、市场化运营意识缺失等问题，在制定企业发展战略及管理运营等方面存在较大压力。可根据自身特点和属性，主动对接国家战略、满足区域建设发展的需求，在原有业务基础上转型为市场主体型的商业公司或城市综合服务商，也可由城投平台转型为产投或“城投+产投”双驱动的平台。对于地方债务率高、偿债压力大的城投公司，可以重点发展特殊经营、基础设施领域不动产投资信托资金REITs等，运用多种方式对存量资产进行盘活。

三是挖掘优质资源，发挥比较优势。目前，城投公司转型成功的模式主要包括三种：一是产业孵化+基金投资，如合肥建投设立产业基金布局战略新兴产业；二是产业园区开发运营+产业投资，如苏州工业园依托产业园区深度联动产业，结合人口引入及基建配套形成区域发展“正循环”；三是公用事业综合服务，如上海城投根据其在区域的公用事业的强垄断性获取稳定现金流。可见，通过挖掘自身核心竞争力和发展着力点，可以充分发挥区域优势，打造特色产业，提升企业盈利、偿债以及营运能力。例如在城市服务运营商定定位，参与城市更新、乡村振兴等不同业务种类，以有政策性资金、政策性支持的重大项目为抓手，深化城投公司特有的政企优势，引领社会资本共同带动区域发展。

展的企业梦，在黄山路斜拉桥建设中，紧扣“卡脖子”节点，以攻坚斜拉桥合龙节点为突破口，实现主塔、主桥顺利封顶合龙，“澄心筑梦，桥见未来”，中标澄澄路快速化改造项目，实现项目的滚动发展。此外，无锡区域还探索实践了“轮值业务长”活动，通过在10个业务系统开展“轮值业务长”活动，使区域管理团队间互学互鉴、博采众长，共同赋能项目管理提升。

（二）树立一批品质丰碑。公司践行着以品质为砖，以安全为瓦，以诚信为泥的信念，积极参与无锡市重大工程项目建设，实现了助力无锡城市建设和企业区域滚动发展的“双向奔赴”。先后完成了江苏省首个装配式桥梁工程——无锡凤翔路改造工程、无锡地铁3/4号线、国内最长湖底隧道——苏锡常太湖隧道、国内首座内河全漂浮体系桥梁——无锡宛山湖大桥等一批重点工程建设并顺利交付使用。目前，公司在无锡区域承揽的在建项目涵盖了公路、市政、地铁等业务板块，无锡区域业已发展成为公司承揽工程专业最多元、项目管理最规范、组织模式最灵活的示范区域，区域内生产经营呈现出百花齐放、多元发展的良好态势，而区域内无锡312国道、江阴滨江路、高浪西路、江阴澄澄路等快速化改造工程、无锡地铁5号线等在建项目，也以最昂扬的姿态扎根施工一线，推进项目建设，持续巩固公司在无锡区域滚动发展的良好基础。

（三）赢得一片市场赞誉。“敢为人先 行稳致远”是公司企业文化精髓，精工建造和诚信履约是公司在工程建设中一贯的追求。无锡区域项目通过管理模式的不迭代，对工程质量的精益求精，对责任使命的始终如一，才使得公司能够在竞争激烈的无锡市场屹立不倒。该公司以专业化管理团队和工程建设的硬实力转化为项目管理优势，致力于无锡打造美好的城市空间。不仅交付了一批高品质的工程项目，还注重与业主单位的沟通和互动，策划开展了“红杜鹃”主题党建活动、“农民工我的兄弟姐妹”主题影展、标准化品质工程建设主题观摩等活动，赢得了各方好评。无锡区域承建项目，先后荣获中国土木工程詹天佑奖1项、中国建设工程鲁班奖1项、全国优秀焊接工程奖2项、江苏省百年品质工程1项、江苏省标准化示范工地2项、江苏省“平安工地”3项、中国中铁杯（金奖）优质工程1项、江苏省“扬子杯”奖3项、安徽省环保示范工地2项、太湖杯优质工程奖1项等荣誉，受到业主和社会各界高度肯定和认可。