

城投开新局：27万亿现代化基建启幕

本报记者 石健 北京报道

4月26日，中央财经委员会召开第十一次会议，全面加强基础设施建设，构建现代化基础设施体系，为全面建设社会主义现代化国家打下坚实基础。要强化基础设施建设支撑保障。要适应基础设施建设融资需求，拓宽长期资金筹措渠道，加大财政投入，更好集中保障国家重大基础设施建设的资金需求。

“行业+融资”双重利好

城投平台将迎来两重利好：一是相关的基础设施建设项目将加快开工，二是在融资方面也将得到一定的便利。

记者注意到，国家“十四五”规划纲要第十一章的内容即“建设现代化基础设施体系”第一条为“加快建设新型基础设施”，此后，以5G基站、工业互联网、人工智能、大数据中心、新能源、城际高铁为代表的新型基础设施建设已在全国各地全面部署实施。

对于此次中央财经委提出的建立现代化基础设施体系，王青预计，“下一步，基建投资的项目审批、资金保障等关键环节将得到进一步强化。我们预测，二季度基建投资累计增速将会升至9.0%左右，较一季度加快0.6个百分点，这将对GDP增长形成0.9个百分点左右的直接拉动作用。”

一位业内人士告诉记者，从会议内容来看，城投平台将迎来两重利好：一是相关的基础设施建设项目将加快开工，二是在融资方面也将得到一定的便利。

在基础设施建设方面，会议提出要立足长远，强化基础设施发展对国土空间开发保护、生产力布局和国家重大战略的支撑，加快新型基础设施建设，提升传统基础设施水平。要适度超前，布局有利于引领产业发展和维护国家安全的设施，同时把握好超前建设的度；在保障融资方面，会议提出，要

定经济的重点方向，给当前时期的政府工作提出了重大要求；其次是进一步扩大了基础设施的概念范畴，把“以民生为导向的城乡基础设施补短板”和“支撑国家战略的新型基础设施建设”明确为现代基础设施体系建设的两个重要组成部分。

对此，江苏现代咨询资产投资管理顾问有限公司投融资事业部总经理、现代研究院高级研究员康峰在接受《中国经济报》记者采访时说：“本次中央财经委会议，提出构建现代化基础设施体系，首先是统一思想，进一步强调了加大基础设施建设投入以拉动投资稳

建立重大基础设施建设协调机制，统筹协调各领域、各地区基础设施规划和建设，强化用地、用海、用能等资源要素保障。要适应基础设施建设融资需求，拓宽长期资金筹措渠道，加大财政投入，更好集中保障国家重大基础设施建设的资金需求。

江西某从事交通业务的城投公司负责人告诉记者，“从会议内容来看，水利、交通和城市基础设施建设领域可能是未来一个时期的重点。会议强调要加强交通、能源、水利等网络型基础设施建设，市域铁路、管廊等城市基础设施建设。”

该负责人称，实际上，这些重点领域已经在资金上得到相应的支持。“比如，今年3月底召开的国务院常务会议就提到，全年水利投资可完成约8000亿元。2021年城市轨道交通完成建设投资5860亿元，这个势头在今年将延续。在市政管廊和燃气管网方面，预计市场规模会在千亿以上。”

值得注意的是，中信建投研报也显示，新基建工程、交通、能源、水网、新型城镇化等领域是投资的重点，也是新一代基建投资提质增效的重大契机。根据中信建投的测算，“十四五”规划期间，

我国基础设施建设的一次“顶层设计”，从战略角度对当前及今后一段时期基础设施建设的规划布局、支撑保障做了全面部署。其次，会议虽然没有提及基建投资对当前稳增长的重要作用，但我们认为，本次会议要求全面加强基础设施建设，将会巩固年初以来基建投资提速的势头，对冲经济下行压力。”

东方金诚首席宏观分析师王青预测，“首先，此次会议是针对



根据中信建投测算，“十四五”规划期间，新基建的整体投资规模在27万亿元左右。视觉中国/图

新基建的整体投资规模在27万亿元左右，新基建为老基建赋能，新老基建融合发展的新局面将进一步打开。

此外，长城证券研报提到，2022年已发行的专项债中支持基建比例较高，用于基建比重（市政和产业园、交通等）高达66%。2022年一季度已经发行的专项债中，支持市政和产业园区基础设施4157亿元，交通基础设施2316亿元，社会事业2251亿元，保障性安居工程2016亿元，农林水利1004亿元，生态环保468亿元，能源、城乡冷链等物流基础设施251亿元。

对此，有业内人士认为，今年

国家拟安排地方政府专项债3.65万亿元，叠加2021年四季度有1.2万亿元专项债存量要转到今年，因此今年共有4.85万亿元的专项债可供具体项目使用。这正好与会议强调“拓宽长期资金筹措渠道，加大财政投入”相适应。

该业内人士建议，“在化解隐性债务的大背景之下，城投平台应该抢抓现代化基础设施建设这一机遇，引入片区综合开发、EOD、TOD模式，将基础设施建设作为长期资金融资的主要渠道之一，同时，REITs制度不断完善以及新产品的逐步增多，基础设施建设将吸引更多的社会资本参与投资，迎来新的增量资金。”

掘金“专精特新”

2021年7月30日召开的中央政治局会议提出，要开展“补链强链专项行动，加快解决‘卡脖子’难题，发展专精特新中小企业”。

记者在采访中注意到，近期，多家银行推出“专精特新”信贷产品，解决“专精特新”企业的融资痛点和难点。一位业内人士告诉记者，目前，很多城投正在朝着“专精特新”方向转型或者布局相关业务。应该抓住有利契机，运用好“专精特新”相关工具，解决融资难题。对于城投而言，“专”，即专业化。尤其是城投目前参与城市更新、智慧城市都需要专业化、数字化的解决方案；“精”，即精细化。主要是城投需要强化自身的治理能力和管理水平；“特”，即特色化。城投应充分运用人工智能、大数据和5G物联网等技术，实现数字化发展生态圈；“新”，即新质生产力。智慧工地、智慧园区、智慧城建、智慧政务及智慧企业等是未来城投打造的重点方向。

对“专精特新”概念，2021年7月30日召开的中央政治局会议提出，要开展“补链强链专项行动，加快解决‘卡脖子’难题，发展专精特新中小企业”，这是首次在中央层面强调这一群体，并将之与补链强链联系起来，引发市场高度关注。而后，2021年12月10日银保监会召开的会议显示，已经明确精准支持“十四五”重大项目建设和国家发展战略实施，满足基础设施适度超前投资的资金需求。同时，加强对“专精特新”企业的金融支持。

近年来，多地都在培育“专精特新”项目，2021年，成都重点推进“专精特新”项目；2022年3月，山东省人民政

府出台了《2022年“稳中求进”高质量发展政策清单（第二批）》，特别提到，积极推进“专精特新”企业融资，发挥新旧动能转换基金作用，推动全省产业转型。

对此，有城投公司负责人表示，规划将适度超前建设和“专精特新”结合在一起，表明了项目政策将向“专精特新”方向有所倾斜，尤其是现代化基础设施建设，包含“双碳”、新能源、新产业等基础设施建设，这些都有很大的投入空间，以及建设以数字化基础设施为主的数字改造。这些业务都是未来城投的发展重点。但是，也应该注意到，适度超前意味着投融资要保持一定的杠杆率和负债率，确保具有可持续性。这里的“专精特新”以及科技自立自强则重在解决产业链供应链的卡点堵点问题。

康峰则认为，掘金“专精特新”，首先需要用好政策工具和金融工具。“会议明确了‘超前建设有度’和关注‘基础设施全生命周期综合效益’项目决策原则。在全生命周期综合效益的原则下，除了进一步推动市场化的投资运营方式和市场化信贷等货币政策工具应用外，也预示着具备‘全生命周期’整合管理能力和‘超前投资’能力的国有企业及地方政府城投公司将成为重要的投资主体参与现代化基础设施体系建设，同时更适用于‘综合效益’政府专项债券等财政政策工具的使用将发挥重大支撑作用。”

赋能城投融资 多地成立“百亿级”政府引导基金

本报记者 樊红敏 北京报道

城投平台开始有了新的动作。近日，湖北省长江产业集团

正式整合设立的500亿元母基金，由100亿元的长江创投基金以及400亿元的长江产投基金重组扩容而成。

《中国经济报》记者注意

到，今年以来已先后有泉州交通发展产业母基金、上海百亿引导基金、西安创新投资基金、成渝双城基金正式运营，福建省海洋经济产业投资基

金母基金等成立。

目前，这一名单仍在不断拉长。据统计，截至今年3月下旬，至少有15家百亿级母基金设立，此外，各地还成立了诸多

百亿级以下各类母基金。相对来说，过去一到两年内，地方政府大额引导基金频发的现象则相对少见。

值得一提的是，城投公司

也活跃在各地的引导基金当中。业内人士认为，目前城投公司的操作难言转型，可能是为了让自己的融资功能最大化。

政府引导基金“井喷”

“母基金”全称为“私募股权投资母基金”，其中，政府引导基金是母基金的主力。相关统计显示，政府引导基金约占中国母基金规模的2/3，政府引导基金主要通过参股子基金、直投等方式，传导扩大落实政府引导方向。

“政府引导基金是政府投资最重要的抓手，无论是基础设施投资，还是产业投资，政府引导基金将扮演重要角色。”中关村创意经济研究院副院长兼城投通首席研究员王中杰在接受记者采访时表示。

从地方政府引导基金资金投向来看，主要投资于战略新兴产业、地方重要基础设施建设项目等。如长江产投母基金主要承担省级战略性重大项目招商和龙头企业产业发展壮大任务；中信杭州城西科创大走廊产业基金主要投向先进制造、先进材料、生命健康、人工智能、云计算、大数据、信息软件、集成电路等战略新兴产业；江西景德镇国控产业母基金旨在打造有江西特色的“基金群”，深度参与陶瓷、航空、精细化工、生物医药等重点发展产业的转型升级和重大项目的招商引资。

中研院发布的《2021年政府引导基金专题研究报告》（以下简称“《报告》”）中揭示政府引导基金对投资领域的要求，88%的国内基金规定可投资于战略新兴产业，43%规定可投资于地方特色产业，33%规定可投资于基础设施建设项目。

就今年政府引导基金成立趋势明显上升的原因，国家发改委和财政部PPP专家库双库专家、现代咨



多个产业基金中出现了地方城投公司的身影。

视觉中国/图

询集团董事长兼现代研究院院长丁伯康博士在接受记者采访时表示，一方面，国家对地方政府隐性债务问题管控比较严格，地方政府项目投资，特别是产业性投资方面资金比较紧缺，需要寻求融资渠道，通过设立政府引导基金的方式，可以放大政府财政资金的杠杆作用，来撬动更多的社会资金投资地方产业、项目。另一方面，国家对政府融资渠道管理比较严格、规范，地方政府目前除了发行政府债券、PPP方式融资之外，就是产业基金渠道，设立政府引导基金是地方拓宽资金来源渠道做的一个安排。另外，各地提振地方经济，最终还是需要实现产业的发展，从推动产业发展的角度来看，也需要以产业基金形式来对地方重点优势产业进行投资、培育、推动。

“但是从实际运作情况来看，目前产业基金在运作过程中还存在一

些问题，比如，设立的规模比较大，真正能够运作起来，并且产生实际投资效果，相对来讲还欠缺一点，如何更好运用产业投资基金来推动地方产业发展这一问题，还需要地方再进一步去探索。”

“整个市场投资环境不景气，民企投资意愿更是衰退，政府一方面通过基金，帮企业输血融资；另一方面，也可以刺激产业，引导社会投资。”中部某省级投融资集团内部人士向记者表示。

今年的《政府工作报告》提到，“要发挥重大项目牵引和政府投资撬动作用，完善相关支持政策，充分调动民间投资积极性。”

据报道，今年前几个月，广东、浙江、福建、湖北等省，立项省一级财政预算，要求大力覆盖新兴产业集群发展，注重优化战略性新兴产业的投融资模式，进而撬动社会资本参与配置。

城投公司有变身需求

值得关注的是，多个产业基金中出现了地方城投公司身影。

3月28日，南京建邺建信立邺产业投资基金签约仪式在云端举行。据悉，本次签约基金总规模达20亿元，是江苏省内首只政府引导、银行参与管理的市场化母基金。南京市建邺区高科技投资集团有限公司（建邺高投集团）参与出资并由旗下私募股权投资管理平台南京金鱼嘴创投作为执行事务合伙人共同参与基金管理运作。建邺高投集团是江苏省区县级城投平台中综合实力排名靠前的城投平台。

再比如，工商资料显示，2021年年底完成工商注册的泰兴市双创引导基金（有限合伙），其唯一的有限合伙人为泰兴市最大的城投平台——泰兴市中兴国有资产经营投资有限公司。公开报道显示，今年1月25日成立的仪征市产业引导基金（有限合伙），是由仪征市政府批准、仪征市财政局及三大城投公司共同出资设立。

此前，中证鹏元评级研究发展部袁荃发表的研报提到，截至2021年11月30日，存量基金债共计60只，规模746.92亿元，其中城投公司发行的数量共计24只，规模255.21亿元，共涉及17家发行主体。从募集资金用途来看，较多地

集中在对产业基金等出资、增资金中出现了地方城投公司身影。其中，有19只债券的募集资金100%投向产业基金或直接用于股权投资。

“随着转型步伐不断加快，城投公司产生了越来越多的股权投资需求，比如参股投资、收购股权、子公司增资、项目资本金出资及各类基金出资等。”袁荃认为。

按照业内观点，城投未来转型的方向之一就是向投资类企业转型。

“向投资类企业转型可分为两大类，第一类是通过投资成为控股型集团，第二类是设立产业基金，以产业基金管理人的身份布局区域重点产业和区域外有发展前景的产业。部分城投通过设立产业基金，注重长期价值投资，积极布局区域内战略性新兴产业和重点发展产业，增强企业潜在造血能力。部分城投平台结合财政资金、自有资金，通过设立产业基金的方式整合资金，撬动社会资本。通过设置产业基金的方式，城投平台可发挥资金的引导作用及乘数效应，一方面有助于服务区域内产业发展，另一方面布局高新技术产业等前景较大的产业，可以为平台业务多元化扩张、提前锁定新利润增长点奠定基础。”华泰证券研究所相关文章提到。

王中杰亦向记者表示，当前城投转型有几个模式需要讨论，具体包括城市投融资平台向城市投资建设运营商，城市服务商转型；向产业投资，创新投资转型；扮演政府新兴产业引领示范投资。受到国家有关城投政策调整影响，地方城投将根据各自地区产业布局，以投资带动招商，以投资换产业等。

不过，多位业内人士认为，目前来看，城投公司通过参与产业基金向投资类企业转型的趋势并不明显。

丁伯康向记者表示，“城投公司市场化转型，肯定涉及对产业的投资，这是未来转型的方向，但总体来看，现阶段还没形成产业方面的转型趋势。”

中部某省级投融资集团内部人士亦向记者表示，城投公司转型投资类企业的趋势目前来看并不明显。“产业基金为城投赋能，倒是很多平台公司的战略。比如，平台公司想做产业园区开发运营，入驻的企业没钱，就可以为园区内企业提供融资、投资，吸引更多的优质企业入驻园区；施工建设类企业，也需要投资带动，带资金入场。现在地方政府也没钱，都希望施工单位投资，建完再移交地方政府，城投公司可以通过基金提供一部分资金。”