

# 城投的2023：从转型到升级

文/本报记者 石健

党的二十大报告指出，全面建设社会主义现代化国家的重要任务就是建设现代化经济体系。要优化基础设施布局、结构、功能和系统集成，构建现代化基础设施体系。这为基础设施的发展质量、行业领域结构、发展协同作用等各方面指明了方向。

建设现代化国家的号角已经吹响，城投亦进入转型提档期和质量发展的关键时期。

回顾2022年，展望2023年，未来城投发展有哪些机遇可以抓住？现代咨询研究院院长丁伯康在接受《中国经营报》记者采访时说，“虽然2022年受到多重因素影响，但是，对城投行业而言，在城市更新、乡村振兴、县城城镇化、‘两新一重’等重点领域仍有发力的空间，预计呈现更多亮点。”

围绕诸多发力领域以及亮点，不少业内人士认为，这些重点领域都将围绕构建现代化基础设施建设体系进行，城投快速融入现代化基础设施建设体系，将有利于城投业务发展、转型升级，也是城投“换挡升级”的绝佳时期。

## 融入现代化基建大格局

记者注意到，随着三年国企改革行动进入收官阶段，诸多城投已经在“强筋壮骨”上面实现了一定的改革和突破。

进入“十四五”下半场，丁伯康认为，预计在2023年，化解隐性债务风险的监管工作将会继续收紧，同时债务管控也会持续加强，融资限制也会增多。“在这样的背景之下，更需要做大做强国有企业，预计各级城投企业的改革将逐步深化。具体表现为，整合评级节奏将逐渐加快；以‘人才’相关改革为重点的三项制度改革将成为转型热点和突破口；同时，对标世界一流加快建设，管理提升将成为主要抓手。在此过程中，部分城投企业将解锁智慧城市综合服务运营商职能，城投数字化转型也将取得实质性进展。”

如何解锁智慧城市综合服务运营商？一直以来，不少城投公司通过找准定位、对接资源、业务转型等方式实现智慧城市综合运营商的目标。不过，也有不少业内人士认为，未来城投的发展还是要融入国家的发展战略之中，融入现代化基础设施体系战略之中。

对于如何换挡升级，国家发展改革委投资研究所研究员、博士生

导师吴亚平认为，应该找准目前基础设施建设的发展定位。现阶段，我国基础设施仍处于投资高强度时期，总体投资需求很大。近两年，基础设施投资占GDP比重超10%，投资强度相对比较高，潜在投资需求很大，但也呈现出新的特点，可以总结为“三缺”。“一是缺好的收益项目，投资难度很大，收益好的项目在传统基础设施领域比较缺乏；二是缺好的融资模式，政府财力短缺、严控政府隐性债务监管不放松、规范政府融资平台政策频出，很多原有的融资模式难以持续；三是缺好的投资主体，作为基础设施投资主力的城投公司，一般资产负债率高、缺乏好的项目、收益比较差，自然主体信用就会比较差。而主体信用是融资的主要因素，主体信用差使得投资主体的融资能力差，即使有好的投资项目也做不了。”

面临“三缺”和政府隐性债务等历史问题，吴亚平认为，构建现代化基础设施体系应紧抓两大抓手，“一是统筹存量盘活和增量建设，形成投资存量和增量的循环，也可以作为化解隐性债务的一种方式。基础设施权益性公募REITs就是一种既可以盘活存量，同时能回收资金用于增量建设，并助力地方政府减轻债务负担的金融工具。二是统筹传统和新型基础设施发展。在传统基础设施领域补短板、强弱项的同时拓展新型基础设施投资空间，创造新型消费，提高投资效益。”

吴亚平同时建议，在党的二十大提出构建现代化基础设施新的形势和新的要求下，城投公司需要更好地服务于现代化基础设施体系，更好地发挥城投公司的重要作用。具体来看，“一是做好项目谋划和可行性研究论证。创新商业模式，提高项目收益尤其是经营性收入，提高可融资性。二是引入综合开发投资模式。将经营性和非经营性项目捆绑开发，提高项目收益包括政府性基金和经营性收入。三是用好地方政府专项债券资金。根据项目属性和收益分类，合理确定政府专项债使用方式；合理确定收益和债券期限错配问题，从降低成本的角度来看，不是越长越好。四是研究编制发展战略规划和投融资规划。规划引领，从时间和空间上统筹相关资源要素配置，统筹非经营性项目和经营性项目建设，实现可持续融资。重点领域有区域综合开发、网络型基础设施、流域综合治理、乡村振兴等。

五是高度重视人才引进培养。对于城投公司人才短缺的现状，需高度重视专业技术人才、项目管理人才、投融资人才、企业管理人才等各类人才引进与培养。”

记者在采访中了解到，2022年以来，国家层面出台了大量提振县域经济发展的政策文件，其中，不乏相当一部分针对如何实现城投转型升级的相关内容。在中国城市发展研究会区县城投联合发展工作委员会副主任、秘书长赵远看来，城投的“联盟”作用将会日益凸显。“2021年我们成立中国城市发展研究会区县城投联合发展工作委员会，希望能够做一下增值的工作。眼下，我们计划组建一个千亿的基金池。首先能够为联盟内的成员提供控股权基金，比如发债等；其次是帮助城投平台做产业引导基金，当城投有好的项目、好的产业时，以它为母基金，结合当地的资金渠道一起来实现产业的转型升级；再次是通过收购上市公司的模式来为当地做招商引资；最后是和上市公司进行合作。”

## 强调综合运营能力

在融入现代化基础设施建设体系的过程中，城投应该如何加强自身建设？丁伯康认为，城投行业将重点聚焦混改和市场化经营机制、科技人才、并购重组等发力点，通过对前期政策的整合以及系统地扩大应用范围，逐步释放改革红利。

Wind显示，截至2022年12月，全国城投债发行1678只，发行规模14406亿元。

不少业内人士认为，2022年在持续严防债务风险的同时，以市场化为核心的城投投融资改革在持续推进，融资工具和模式也在持续创新。“在这一背景下，预计城投企业2023年的融资行为将更加理性、规范，融资结构也将持续得到优化。”谈到未来的融资环境，丁伯康表示，权益性融资将成为债务化解的有效手段，直接融资将逐渐成为行业融资的主流。同时，融资改革与创新步伐不断加快，ABS资产证券化、基础设施公募REITs、供应链金融等融资工具持续创新和拓展，将助力更多城投企业实现资产盘活和拓宽融资渠道。

值得注意的是，2022年以来，不少城投公司还寻求通过整合等方式来适应资产规模以及发债要求。对此，丁伯康建议，“应该以此为契机，从强化内部管理、提高经营管理水平和经济效益目的出发，结合国资委系统开展的对标一流

政府债务及城投主要监管政策梳理		
日期	政策文件及会议	核心内容
2022年11月	关于贯彻落实《国务院关于支持山东深化新旧动能转换推动绿色低碳高质量发展的意见》的实施意见	健全政府债务管理体系，加强债务风险评估预警结果应用，有效前移风险防控关口。指导山东逐步降低高风险地区债务风险水平。
2022年11月	文章《健全现代预算制度》	1. 防范化解政府债务风险，坚持高压监管，坚决遏制隐性债务增量，妥善化解存量，逐步实现地方政府债务按统一规则合并监管；2. 加大违法违规举债查处力度，完善问责闭环管理和集中公开机制；3. 加强地方政府融资平台公司治理，打破政府兜底预期。
2022年10月	《对今年以来预算执行情况报告的意见和建议》	1. 加强省级统筹，坚决遏制新增地方政府隐性债务；2. 这两年一大批地方政府债务陆续到期，按时偿还无难度，建议有关部门提早谋划，形成预案；3. 规范地方政府专项债，坚持有保有压。
2022年10月	《关于支持深圳探索创新财政政策体系与管理体制的实施意见》	1. 加大中央财政城镇保障性安居工程补助资金对深圳公租房、保障性租赁住房老旧小区改造的支持力度；2. 健全地方政府债务管理制度，对深圳新增地方政府债务限额给予积极支持，着力促进稳投资补短板；3. 探索建立政府偿债备付金制度，防范地方政府专项债券兑付风险。
2022年9月	关于印发《支持贵州加快提升财政治理能力和高质量发展新路的实施方案》的通知	在落实地方政府化债责任和新增地方政府隐性债务的前提下，允许融资平台公司在与金融机构协商的基础上采取适当展期、债务重组等方式维持资金周转，降低债务利息成本。
2022年7月	《财政部关于地方政府隐性债务问责典型案例的通报》	牢固树立底线意识和“红线”意识，坚决杜绝新增隐性债务；持续加强融资平台公司管理，严禁与地方政府信用挂钩，严禁新设立融资平台公司，持续清理“空壳类”融资平台公司，加快剥离融资平台公司政府融资职能。
2022年5月	《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》	支持符合条件的企业发行县城新型城镇化建设专项企业债券。有效防范化解地方政府债务风险，促进县区财政平稳运行。引导社会资金参与县城建设，盘活国有存量优质资产，规范推广政府和和社会资本合作模式，稳妥推进基础设施领域不动产投资信托基金试点，鼓励中央企业等参与县城建设，引导有条件的地区整合利用好既有平台公司。
2022年4月	《关于做好疫情防控和经济社会发展金融服务的通知》	要在风险可控、依法合规的前提下，按市场化原则保障融资平台公司合理融资需求，不得盲目抽贷、压贷或停贷，保障在建项目顺利实施。

资料来源：财政部官网、全国人大官网、华创证券

管理工作，不断把城投企业的管理和能力提升，向纵深推进。预计进入后疫情时代，城投行业的管控体系、制度建设等将逐步走深走实，科技创新的激励机制、人才引进机制、人才培养考核机制、人才的中长期激励等各类关于‘人才’相关的改革将成为热点和突破口。”

记者梳理发现，2022年以来已有越来越多的城投公司将主业聚焦在城市更新、保障房和新基建以及智慧城市上面来。

一位东部地区城投公司负责人告诉记者，“这三项工作是构成现代化基础设施建设的重要组成部分，而且2022年以来已经有相关的利好政策出台。在国企改革以及土地政策的加持之下，如期做好这三项工作实际上就是城投在潜移默化地推动市场化转型，深化新型国有资本投资运营平台建设，做大做强企业，提升经营能力。”

不少业内人士预计，到2023年，城投保障房、资产运营、产业升级“三业并存”将持续升级。首先，为谋求新的利益增长点，城投向城市综合运营商转型的势头更加明显。其次，围绕主营产业链的上下游精准“延链、补链、强链”，城投企业将持续推动产业升级。最后，市场化产业园投资运营平台将成为重要转型方向之一，城投的园区综

合开发运营能力将逐步提升。

党的二十大报告提出，“坚持把发展经济的着力点放在实体经济上”。报告为城投推动实体化发展，提供了方向指引。对此，丁伯康提示，预计2023年，城投投资并购步伐仍将加快，而发达省份将继续引领收购兼并大潮，城投行业整合重组的深度和广度将进一步加大。同时，围绕数字中国建设、创新驱动发展、“双碳”战略实施等国家战略，更多城投企业将继续谋划大数据、新能源等战略性新兴产业的投资布局。整体来看，城投企业针对新产业的投资布局将逐渐常态化。

在丁伯康看来，现代化基础设施建设体系不仅要聚焦现代化，还应该聚焦在“绿色”发展上。“党的二十大报告指出，‘推进美丽中国建设，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展’。预计2023年，城投企业将继续聚焦能源、交通、建筑三大领域，深入推进绿色低碳转型发展，不断增强以静脉产业园投资运营、垃圾焚烧发电与垃圾分类综合运营，以及建筑垃圾回收及再制造为代表的绿色低碳产业投资。同时，发挥生态治理开发优势，持续参与土壤修复、水生态环境综合治理等领域，特别是EOD项目（生态环境导向的开发模式）将成为生态价

值实现的重要模式，也将是城投参与环境开发治理领域的新重点。”

记者注意到，随着新型城镇化建设的推进，产城融合、产融结合已成为趋势，多地政府正在主导打造国企平台，使之成为推动城市新兴产业及支柱产业的投资者和产业发展的推动者。丁伯康认为，城投公司通过强化好自己的功能定位，未来需要履行好政府赋予的五大职能，即按照国家调控经济和产业布局要求，积极引导政府投资的方向，履行好政府投资导向的职能；对已经授权经营管理，包括控股、参股的企业实施好股权管理，规范好企业经营，提高投资效益，确保国有资产保值增值，履行好国有资产和股权的管理职能；通过并购重组、资产、股权转让等多种形式，实现存量资产的活化和增值，履行好城市资源和国有资本的经营职能；通过采用PPP、ABO（即授权Authorize—建设Build—运营Operate）、F+EPC（即有融资的工程设计、采购、施工总承包）和债券、基金、信托等方式，拓宽融资渠道，创新融资手段，履行好为政府项目建设筹措资金的操作职能；通过实施城市规划建设项目，将市场化和公益性有机结合，打造好优势主业，加速资本扩张，提高自身盈利水平，履行好为财政减负、增加税收的职能。

# 供应链金融变阵：深度数字化+产融生态圈

文/本报记者 郑瑜

一直以来，中小企业融资难、融资贵都是实现高质量发展过程中亟待解决的问题之一。2022年以来，国家不断优化供应链金融服务，在一系列扶持中小微企业供应链金融发展的政策之下，供应链的价值和作用正在受到各方高度重视。

市场对供应链的数字化发展也提出了更多新要求。作为行业连接器，金融科技公司正在尝试从多个维度帮助供应链市场健康发展。在线上、线下场景中究竟如何更好地降低供应链企业由于资金短缺引发的风险？如何在支撑实体发展过程中，找到契合自身特点的发展路径？这无一不是数字经济时代下，供应链金融科技平台需要深思的问题。

## “线上化”成为关键词

供应链金融，指的是站在供应链产业链整体布局角度，综合运用前沿金融科技，整合物流、资金流、信息流等信息，在真实交易背景下，构建供应链中占主导地位的核心企业与上下游企业一体化的金融供给体系和风险评估体系，提供系统性的金融解决方案，以快速响应产业链上企业的结算、融资、财务管理等综合需求，降低企业成本，提升产业链各方价值。

新时期，面对新形势，持续打造安全、韧性的供应链是摆在实体经济面前的重要挑战。

上述课题在港航业尤为明显。2022年上半年受到疫情影响，集装箱吞吐量同比微降，但是需求仍然存在。“我们利用区块链技术实现了线上化放贷平台应用，缓解了码头堆存紧张问题。”某从事港航业人员对《中国经营报》记者表示。

围绕小微企业开展供应链金融服务的重庆小雨点小额贷款有限公司（以下简称“小雨点小额贷款”）告诉记者，2022年以来，供应链金融市场的一大重要变化是实体经济融资需求呈现更快、更简的特征，小微企业市场对于融资的便捷性和时效性提出了更高的要求。“我们尝试为小微经济体提供全线上的供应链金融服务。从总体来说，放款量相比上年增加大约80%。”

数据显示，供应链金融具有广阔的市场空间和现实需求。

二十国集团(G20)倡议成立的全球中小企业金融论坛测算指出，2020年我国中小微企业的融资缺口高达1.89万亿美元（约13万亿元人民币），超过40%的中小微企业面临融资限制。中国服务贸易协会供应链金融委员会结合上市公司应收账款、预付账款和存货三个供应链业务场景的测算指出，2020年中国供应链金融市场规模约为15.86万亿元，2022年将进一步提升到19.19万亿元。

## 综合匹配更多资金渠道

对于小微企业主而言，2022年上半年显得有些特别，疫情的反复对线下融资以

及现金流提出了考验，供应链核心企业为了降低风险、进一步降低库存，在交易链条对“挤占”中小企业的运营资金的情况抬头。

一家长期给基建行业中核心企业供货的钢筋供应商的企业主告诉记者，传统银行需要核心企业的保证，依靠核心企业的信用才可以提供融资。而这个融资的节点往往相对靠后，通常都是到了接近结算，已经临近付款期的阶段。“但是从订货到结算其实中间有几个月的时间差，中小企业的实际融资需求很早就产生了，并不是在最后节点才出现的。”

“在对方收到货或者对账的阶段，就已经有资金需求了。但是核心企业是很难给我们做确权的。虽然像我们这样的供应商在最后结算的缓解可以拿到确权，但是在对方收货、对账、发票的过程中，我们也需要资金，这个融资需求的空缺是行业一直以来的痛点。”上述企业主补充道。

同时，作为链接实体与金融服务的科技平台也注意到了市场的需求。

TCL(集团)旗下供应链金融科技服务商简单汇信息科技(广州)有限公司(以下简称“简单汇”)方面告诉记者，2022年，制造业等实体经济在经营上承受了不少的挑战。而通过简单汇业务数据角度分析，可以发现两个特征，分别是应收账款账期同比基本不变和融资比率有所提高。“其中，

应收账款账期的取值主要是指平台‘金单’和供应链票据的加权平均账期，2020~2021年分别为100.32天、142.14天，而2022年全年的数据预计在150天左右。融资比率的取值是指平台全年累计融资规模与累计应收账款确权规模的比值，2020~2021年分别为34.6%、42.68%，而2022年全年的数据接近50%。这两个数值的变化代表着持单企业更加注重持有现金。”

“针对企业有更多的将应收账款转换为现金的需要，简单汇补充了综合金融科技服务方案，帮助企业匹配更多资金渠道和定向创新设计产品。一方面，引入更多的金融服务机构直接增加信贷供给，饱和供给推动‘稳链、固链’，这可以称为‘引流’；另一方面，深度挖掘供应链交易信息产生的交易信用，并以此创新设计金融服务方案，例如2022年推出了‘银单’，就是以经销商订单数据为抓手，为经销商定向采购提供银行资金支持，这属于‘开源’。”简单汇方面表示。

## 多维度助推实体经济

在供应链整体和局部企业数字化速度提升背景下，供应链金融服务的模式也在不断发展，正在从传统模式进一步向链条式的数字化产融生态圈发展。

根据简单汇方面介绍，2022年，其针对涉及民生的重点行业，比如农牧、快消、医药等，一方面加大了线上线下客户服务资源投入，为重点供应链企业配置了线下专

属客户经理和线上专属客服座席；另一方面加深了对具体交易场景的技术应用研究，围绕行业供应链特点增加了系统定制开发的投入，通过提高业务办理和审核的自动化和智能化，进一步提升服务质量。“同时，我们还扩大与金融服务机构的合作范围，研究和探索新的融资模式，拓宽资金渠道来降低企业融资成本；并且成立了政策研究组，积极研究和借助政策资源，协助金融机构通过再贴现、再贷款以及地方政府财政奖励、贴息等方式，帮助企业降本。”

“2022年上半年实体经济受疫情影响，融资需求相对有所下降，产业经营者对未来的不确定性导致了观望情绪。进入下半年以后，融资需求逐渐增强，快速复苏。”小雨点小额贷款方面介绍道。

与此同时，县域经济也开始成为小微信贷服务的重点。

小雨点小额贷款方面表示，“2022年下半年的变化原因主要在于两大方面，一方面是经营者的信心开始恢复，另一方面是市场需求开始复苏。在这些需求中，主要是以实体经济尤其是县域经济为主的实体经济经营者的融资需求特别旺盛。对于这些实体经济而言，面对的压力来自厂商的发货需要现金结算，下游销售在2022年上半年的环境中赊销增加，所以现金流短缺问题相对明显。此外，在普惠业务进展方面，目前以服务小微企业为主，重点入局绿色、可持续发展的产业，例如农业机具、绿色出行、消费品、物流等行业。”