

## 摘要

城投公司全称为城市建设投资公司，作为政府投融资平台，承担政府公共建设的职责，负责地方基础设施建设，属于带有政府性质的特殊市场经营体。1994年分税制改革实行，从此地方政府财权和事权相分离，财权上收到中央而事权下放给地方政府，为满足公共服务需求，地方政府的基建任务加大，伴随而来的是债务大量增加。为了减轻基础设施建设带来的财政资金压力，各地地方政府设立了大量融资平台即城投公司，城投公司得到了一定程度的发展。城投公司如雨后春笋般的激增是在2008年的金融危机爆发之后，为应对经济危机的冲击，确保经济能够正常运转，城投公司在国家4万亿大规模的经济计划刺激下繁荣发展，城投公司的角色也发生了转变，由以前的政府融资平台转变为政府投融资平台、城市建设主体、城市重大资产经营主体。城投公司伴随着中国城市化的进程和地方政府更新完善城市的需要而不断发展壮大，成为地方政府进行投融资的主力军，是中国基建投融资的主要力量。城投公司的发展与地方经济的发展呈正相关，从短期来看，基建投资是逆周期调节的重要手段，从中长期来看，它也是构建新发展格局的重要环节。

随着城投公司规模日益壮大，公司无序融资行为和地方政府的错误政绩观念，导致公司债务问题日益凸显，如政府违规担保、公司过度融资、偿债能力不足等。2010年国发19号文落地，该文件拉开了国家对政府融资平台进行规范、清理和整顿的幕布。2014年国发43号文要求政府与融资平台相分离，严控地方债务规模，融资平台不能再新增政府债务。2018年财金23号文要求政府不得通过城投公司进行融资。2020年受到新冠肺炎疫情的巨大冲击，为了恢复经济发展，虽然国家对地方政府的监管给予了适度缓和，但并未真正放松过对债务管控的要求。2021年国务院例行吹风会议强调坚决遏制隐性债务增量。一系列文件的出台导致以政府为背景和隐性支撑的城投公司发展严重受挫，没有了政府的充足资金来源和隐形担保，融资渠道愈发狭窄。很多城投公司不堪重负，不得不破产倒闭或者重组。而幸存下来的城投公司也都在积极转型，进行市场化运作，然而市场化转型的道路也并非一帆风顺。城投公司发展受限严重制约城镇化进程，如何打破当前的融资困境是很多城投公司都在思考的一个难题，也成为很多相关学者的研究重点，但通过研究发现，国内学者研究重点主要是省市级城投公司，内容往往都是如何进

行市场化转型、如何防范风险、如何制定战略等，很少有针对县级城投公司的研究，尤其是具体的一家城投公司。目前全国有一万两千多家城投公司，其中县区级城投公司超过总量的 2/3，虽然各地的城投公司很多在进行整顿、注销和合并，但现存的县级城投公司数量依旧可观。县级城投公司普遍市场化水平低，公司实力相较于省市级城投公司较弱，融资方面存在的问题更突出，更具有代表性。

本文以 XC 县城投公司为研究对象，运用案例分析和文献分析法，以融资理论、战略环境分析理论以及公共产品理论为理论基础，为全面对城投公司进行分析奠定了理论基础。通过 PEST 分析法和 SWOT 分析法全面分析城投公司面临的融资环境，最后根据分析的结果总结城投公司融资存在的问题，再结合城投公司经营状况、财务状况以及项目情况等剖析出存在问题的根源，据此为城投公司提出切实可行的解决对策。通过坚持政企分离、盘活存量资产、拓宽融资渠道、完善公司治理机制以及提高融资人员的专业水平，以破解 XC 县城投公司的融资困境，为其发展提供保障措施。通过对 XC 县城投公司融资问题的研究，不仅能为 XC 县城投公司发展提供方向，对其他城投公司也能提供参考和启发。

**关键词：**城投公司；融资问题；地方政府；债务压力

# 目 录

摘 要.....	I
ABSTRACT.....	III
目 录.....	VII
第 1 章 绪论 .....	1
1.1 研究背景及意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	1
1.2 研究内容与方法.....	2
1.2.1 研究内容.....	2
1.2.2 研究方法.....	3
1.3 创新之处.....	3
第 2 章 国内外研究现状和相关理论概念 .....	5
2.1 国内外研究现状.....	5
2.1.1 国外研究现状.....	5
2.1.2 国内研究现状.....	7
2.1.3 研究评述.....	9
2.2 基本概念.....	9
2.2.1 融资平台.....	9
2.2.2 PPP.....	9
2.2.3 政府购买服务的概念.....	11
2.3 理论基础.....	12
2.3.1 融资理论.....	12
2.3.2 战略环境分析理论.....	12
2.3.3 公共产品理论.....	14
第 3 章 XC 县城投公司经营情况 .....	17
3.1 城投公司概况.....	17

3.2	公司经营现状.....	18
3.3	公司财务情况.....	22
3.4	融资方式介绍.....	24
<b>第 4 章</b>	<b>XC 县城投公司融资环境分析 .....</b>	<b>29</b>
4.1	通过 SWOT 分析 XC 县城投公司融资环境 .....	30
4.1.1	XC 县城投公司的优势 .....	31
4.1.2	XC 县城投公司的劣势 .....	31
4.1.3	XC 县城投公司的机会 .....	32
4.1.4	XC 县城投公司的威胁 .....	34
4.2	通过 PEST 分析城投公司融资环境.....	35
4.2.1	政治环境.....	35
4.2.2	经济环境.....	36
4.2.3	社会环境.....	38
4.2.4	技术环境.....	38
<b>第 5 章</b>	<b>XC 县城投公司融资存在的主要问题及成因.....</b>	<b>41</b>
5.1	融资存在的问题.....	41
5.1.1	可经营性项目少 .....	41
5.1.2	管理意识较薄弱.....	42
5.1.3	融资成本高、债务结构固化.....	42
5.1.4	融资模式单一 .....	43
5.2	融资存在问题的成因分析 .....	44
5.2.1	政企难以分离.....	44
5.2.2	缺失专业人才.....	44
5.2.3	自身造血功能差.....	45
5.2.4	政策监管趋严.....	45
5.2.5	固定资产利用效率低.....	46
<b>第 6 章</b>	<b>XC 县城投公司融资问题的解决对策 .....</b>	<b>47</b>
6.1	坚持政企分离.....	47
6.2	提高融资人员的专业水平 .....	47

6.3 采用多元化融资模式.....	48
6.4 完善公司管理机制.....	49
6.5 盘活存量资产.....	49
第7章 结论.....	51
致 谢 .....	53
参考文献 .....	55



## 第 1 章 绪论

### 1.1 研究背景及意义

#### 1.1.1 研究背景

城投公司的发展经历了四个阶段：（1）产生阶段；（2）探索发展阶段；（3）快速发展阶段；（4）市场化转型阶段。产生阶段：20 世纪 80 年代，上海成为我国成立城投公司最早的城市。1992 年 7 月，上海市政府出资设立了上海市城投公司，开启了我国城投公司发展的先河。探索发展阶段：1994 年—2008 年城投公司经历了探索发展阶段，1994 年国家实施分税制改革，地方政府财政和事权相分离，地方政府为缓解基础设施带来的财政压力，开始搭建投融资平台。2004 年国务院出台了《关于投融资体制改革的决定》，该文件确立了城投公司投资主体地位，城投公司被大面积重组和设立，公司定位也由单一的政府融资平台转变为投融资和建设主体。快速发展阶段：2008 年金融危机爆发，为了利用投资拉动经济增长，国家投入 4 万亿元恢复经济，重点投向了基础设施建设领域，城投公司进入了繁荣发展时期，城投公司的定位转变为政府投融资平台、城市建设主体、城市重大资产经营主体。转型发展阶段：2012 年十八大报告提出新型城镇化建设，城镇化的建设需要城投公司不仅具有政府属性，同时还要具有市场属性。

近几年，政府基建任务加大，城投公司业务规模迅速扩大，在实际发展中出现的各种问题也相继暴露，如政府不合规的担保、过度融资，资产负债率过高等。国发 43 号文打开了国家对地方政府债务问题把控的大门，在国家持续整治地方政府债务的大背景下，2021 年 8 月银保监会 15 号文相继落地，这对长期依赖借新还旧的城投公司造成了巨大的打击，城投公司不能再新增政府的隐性债务，且新增债务不再和政府有关联。如何改变城投公司现有的融资困境，使其既符合国家政策又能实现公司的长远健康发展，是大多数城投公司亟待解决的问题，也成为很多相关学者的研究重点。

#### 1.1.2 研究意义

城投公司的发展状况和地方经济实力紧密关联，为政府公益性事业做出了突出贡献，作为地方政府基础设施建设和城市更新运营的主导者，只有城投公司发展运营的质量更

高且资本运作的市场化水平更成熟，才能得到更多的市场资源、金融资源和市场化运作的项目，最终促使整个地区的经济实现高质量发展。然而很多城投公司面临着融资困难，施工项目停工，资金缺口加大，甚至破产倒闭的情况，如果不能有效解决这些问题，对于地方经济造成的负面影响无法估量。如何解决融资存在的问题，是众多城投公司最关注的话题，也成为很多相关学者的研究重点。相较于省市级城投公司，县级城投公司普遍实力较弱，市场化程度更低，融资方面存在的问题也更加突出，更具有代表性。

本文的研究意义是多方面的：对 XC 县城投公司来说，为其走出融资困境提供方向；对其他城投公司来说，提供了参考借鉴意义；对于地方经济来说，城投公司良性发展，有利于带动地方经济发展，以经济发展成果提升地方财政实力；对于地方政府来说，城投公司稳定发展对地方政府财政体系稳定至关重要，避免引发地区债务风险。

## 1.2 研究内容与方法

### 1.2.1 研究内容

本文的内容主要分成了六个章节，如下：

第一章：绪论。此章主要介绍研究背景及研究意义，对国内外城投公司现有文献进行整理分析，明确所研究的内容与使用的研究方法，最后指出了文章的创新之处。

第二章：国内外研究现状与相关理论概念。此章梳理了国内外融资平台相关文献并介绍了相关概念和理论。

第三章：XC 县城投公司的经营情况。在这一章中，详细阐述了 XC 县城投公司的概况、经营情况、财务状况以及城投公司常用的融资模式。

第四章：XC 县城投公司融资环境分析。此章对 XC 县城投公司融资环境进行了全面分析。主要运用了 PEST 分析法和 SWOT 分析法。通过 PEST 分析法，从政治环境、经济环境、科技环境以及技术环境四个方面进行分析。通过 SWOT 分析法，分析城投公司存在的优势、劣势、威胁和机会，通过这两种方法的运用，能全面系统地把握 XC 城投公司融资面临的情况，据此为城投公司突破融资困境制定相应的策略。

第五章：融资存在的主要问题及成因。此章主要介绍了 XC 县城投公司存在的主要问题是：融资渠道单一、融资成本高、固定资产利用效率低、可经营性项目少等问题。又介绍了存在这些问题是因为政企难以分离、缺失专业人才、自身造血功能差以及监管趋严等原因。

第六章：融资问题的解决对策。通过前几章的介绍和铺垫，剖析 XC 县城投公司融资存在的根源问题，并结合实际情况提出坚持政企分离；积极拓展融资方式；拓宽融资渠道；完善公司管理机制；提高融资人员的专业水平等对策。

### 1.2.2 研究方法

本文为了顺利展开对 XC 县城投公司融资问题的研究，采用了以下两种方法进行分析：文献分析法和案例分析法。

文献分析法：通过阅读大量城投公司融资问题的论文、期刊以及图书等，也整理了很多相关的国家政策，以整理的文献为理论基础，结合城投公司的经营情况，总结城投公司融资方面存在的问题，并剖析存在问题的根源，据此为城投公司解决融资问题提供策略，文献分析法为研究 XC 县城投公司融资方面存在的问题以及解决对策提供了理论基础。

案例分析法：本文主要以具体的一家县级融资平台—XC 县城投公司为案列，利用工作实践，获取关于 XC 县城投公司的一手财务数据和其他有关资料，以相关专业知识和理论为基础，客观分析城投公司经营情况、项目开展情况、融资环境等，通过分析挖掘其融资方面存在的问题，并结合 XC 县城投具体情况，提出切实可行的建议。

### 1.3 创新之处

目前国内现存文献主要是关于省市级城投公司的风险管控、公司结构、公司转型等，而对县级城投公司的研究较少，尤其是对具体的一家城投公司研究更少。县级城投公司所占比例高，市场化水平较低，在融资方面存在的问题更突出，研究更具有代表性。本文以 XC 县城投公司为研究对象，在阅读整理了大量相关文献的基础上，以工作经验和所学理论知识，对 XC 县城投公司的经营情况和融资情况以及存在的问题能够更客观准确的分析，在此基础上提出的解决对策也更贴合县级城投公司发展的实际情况。为 XC 县城投公司以及其他城投公司打破融资困境，实现公司良性发展提供参考价值。



以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/668053103105007005>